

معهد البحوث والدراسات العربية

العمل الاقتصادي العربي المشترك

أبعاده وتطوره

تأليف

د. محمد محمود الإمام

٢٠٠١



معهد البحوث والدراسات العربية

العمل الاقتصادي العربي المشترك
أبعاده وتطوره

تأليف
د. محمد محمود الإمام

٢٠٠١

بسم الله الرحمن الرحيم

جدول المحتويات

الفصل الأول

أبعاد العمل الاقتصادي العربي المشترك ومراحله

مقدمة

تتأثر العلاقات بين مجموعة من الدول الواقعة في إقليم (جغرافي) معين بمدى ما ينشأ بين مصالحها من تداخل، يعكس أحيانا قدرا من التناقض قد يصل بها إلى حد الصراع الذي يفضي عادة إلى خسائر تمنى بها جميع الأطراف. وحتى إذا استطاعت بعض الأطراف تحقيق مكاسب صافية (أي تفوق خسائرها) فإن هذا غالبا ما يقابله خسائر لآخرين. ولذلك تعمل الأطراف المعنية على تفادي الصراع بالاتفاق على أن تقوم معا بعمل مشترك joint action يعزز قدراتها جميعا على تحقيق مكاسب تفوق ما تستطيع بلوغه منفردة أو من خلال صراع. والواقع أن هذا أمر لا يقتصر على الدول الواقعة في إقليم معين، بل قد يحدث بين دول متباعدة مكانيا ولكنها ترتبط معا في بعض جوانب الحياة، أو على المستوى العالمي كله، وهو أمر ظهرت أهميته في القرن العشرين وتزايدت مع تنامي عوامل الكوكبة. ولكن الذي يميز ما يحدث على المستوى الإقليمي هو أنه يتصف بالتراكم على نحو يكسب العلاقات بين دول الإقليم قدرا أكبر من التوافق يزيد من المساحات التي تقبل الدول المعنية أن تخضعها للعمل المشترك لشعورها بأن هذا فيه مزيد من المكاسب لها وأن الرجوع عنه يمكن أن يكبدها خسائر يجدر بها أن تعمل على تفاديها. بل إنها قد تجد أن من الأفضل لها أن تحقق تكاملا فيما بينها في عدد من المجالات، وهو تكامل قد يصل إلى مداه بالاندماج معا integration في كيان واحد يحل محل الكيانات المتفرقة. من ناحية أخرى فإن إنشاء وحدة بين دول إقليم معين قد يكون هدفا قائما بحد ذاته، يجعلها تسعى إلى الاندماج معا، إما بدافعٍ من حنين إلى استعادة وحدة كانت قائمة من قبل وظلت معالمها الثقافية والاجتماعية متغلغلة وإن تراجعت جوانبها السياسية والاقتصادية لأسباب خلقتها ظروف وقوى خارجية، أو للشعور بأن المستقبل لا يضمر الكثير من الخير إلا إذا تغلبت على نوازع الفرقة في عالم الكيانات الكبيرة.

على أن التجارب تشير إلى أن التمسك بالقطرية قد يقف حائلا دون التحمس لإجـــراء تكامل بصورة مباشرة خاصة إذا كانت حالة الفرقة قد أنشأت تباينات في أوضـــاع الـــدول المعنية وفي رؤية كل منها لما يعود عليها من الاندماج في كيان تكاملي. ولذلك فإنـــها قـــد تفضل الوقوف في منتصف الطريق بين التشرذم والوحدة، من خلال تعـــاون cooperation يجمع بين ما هو قطري وما هو مشترك، دون أن يهدد بانتقاص من سيادة أي منها بصورة دائمة بالتنازل عنها إلى كيان إقليمي. ويعتبر التعاون هو الصيغـــة الأعـــم، لأنـــه مقدمـــة ضرورية أو جزء لا يتجزأ من مساعي التكامل، ولكن حدوثه ليس شرطا لقيامـــه. ولذلـــك ظهر اصطلاح "العمل المشترك" كلفظ فضفاض تنفرد به اللغة العربية ويعكـــس ثراءهـــا، على حد رأي الدكتور إسماعيل صبري عبدالله، فهو "أقوى من تعبير التعاون أو التنســـيق ... إلخ، ولذلك فهو يراعي الشعور القومي. وهو في الوقت نفسه أضعف من تعبير الوحدة أو التكامل الذي تخشاه بعض الدوائر ويراه البعض الآخر غـــير واقعـــي أو حتـــى غـــير علمي"[١]. والواقع أنه يمكن القول أن هذا المصطلح لفظ جامع، يشمل أبسط صور التعـــاون في أحد جانبيه، وأعمق صيغ التكامل الإقليمي على الجانب الآخر. ومن ثم تتسع دراســـتنا للعمل العربي المشترك لكلا النوعين معا.

وبحكم أن العمل المشترك ينصب على العلاقات التي تقوم بين مجموعة مـــن الـــدول، فإنه يتحدد وفقا لثلاثة أبعاد:

- الأهداف التي تتبناها كل من هذه الدول والتي تتغير من وقت إلى آخـــر وفقـــا لتطـــور أوضاعها والتغيرات في التحديات التي تواجهها، والتي تختلف من حيث مدى التوافـــق فيما بينها. فإذا استبعدنا الحالات التي تدفعها فيها حدة الاختلاف إلى الصراع المســـلح، فإنه يمكن التمييز بين ثلاث حالات:
  - وجود تناقض بين أهدافها تعمل معا على إزالته، تفاديا للصراع الذي يعـــود عـــادة بالخسارة عليها جميعا.
  - وجود تماثل بين تلك الأهداف، وتقدير لأن يساعد التفاهم على العمل معا من أجـــل بلوغها، على تحقيقها بصورة أفضل من العمل بصورة منفردة.
  - تبنّي جميع الأطراف أهدافا مشتركة؛ مما يدفعها إلى العمل معا لتحقيقها.

- الأدوات التي تتفق الأطراف المختلفة على استخدامها بصورة مشتركة من بين الأدوات التي تستخدمها كل منها من أجل تحقيق أهدافها. وإلى جانب ما يتخذ شكل إحداث توافق بين الأدوات القطرية، وهو ما تتزايد احتمالاته مع تزايد الحيز الذي يسود فيه التوافق بين الأهداف، هناك أدوات يستخدمها التجمع التكاملي تضيف إلى إمكانيات الأطراف المعنية ما يتجاوز ما هو متاح لها بالعمل منفردة.
- الترتيبات والأطر المؤسسية التي تعمل من خلالها والتي تخضع للفلسفة العامة التي تتبناها مجتمعاتها.

أولا – أهداف العمل المشترك

وتتراوح **الأهداف** بين أغراض تسعى كل من الدول المعنية إلى تحقيقها، وتحديات تعمل على مواجهتها، وهو ما يمكن تلخيصه تحت عنوان "**الازدهار** prosperity **والاستقرار** stability"، في تعبير عن التحكم في كل من الاتجاه العام للتطور في مستويات المعيشة، وما يتخلله من تقلبات بعضها يرجع إلى عوائق تعترض طريق التقدم والبعض الآخر تعاني منه النظم الاقتصادية من تغيرات دورية تتعاقب فيها موجات التوسع والانكماش. وبينما تهتم الدول المتقدمة بالنوع الأخير من التغيرات بعد أن اطمأنت إلى مستويات النمو التي حققتها، فإن دفع الاتجاه العام نحو تقدم مطرد من خلال إحداث **تنمية متواصلة** هو الشغل الشاغل للدول النامية. من جهة أخرى فإن الرغبة في التحول من نظام اقتصادي إلى آخر يدفع الدول المعنية به للسعي إلى العمل معا من أجل إحداث تحول هيكلي بأقل قدر من الآثار السلبية ومن الضغوط الخارجية. وقد كان لهذا الأمر أهميته بالنسبة للدول التي توجهت نحو الاشتراكية في ظل عالم لا زال يدين بالرأسمالية، وتشاركها في ذلك الدول النامية لأن عملية التنمية لا تقتصر على التغييرات الكمية، بل هي تغيير هيكلي في الأساس من مجتمع تبتعد هياكله القائمة عن مواكبة أي من نوعي التطور، الرأسمالي أو الاشتراكي. ويلاحظ أن التطور الذي يمر به العالم اليوم في ظل الثورة التكنولوجية وتداعيات الكوكبة، تدفع باتجاه مزيد من التغيرات الهيكلية في مختلف أرجاء العالم. ومن الواضح أن هدف الازدهار، وبضمنه التنمية، يبدأ أولا كهدف قطري تُسأل عنه النظم التي تتولى تسيير شؤون الحياة في الأقطار المختلفة، إلا أن استمرار السير فيه ينشئ ترابطا أوثق بين

مصائر الدول المعنية، مما يجعل التنمية المشتركة هدفا مشتركا لها جميعا, لذلك نادت معظم نظريات التكامل بالتدرج في تطوير شبكة العلاقات بين الدول المنتمية لإقليم معين، والمضي بها في نفس الاتجاه نحو إعادة صياغة العلاقات العالمية.

من جهة أخرى فإن هدف الاستقرار يختلف باختلاف مصادر المشاكل التي تثير القلاقل ومدى تماثلها أو المشاركة فيها بين الدول المعنية. كما أن اهتمام دولة معينة بتحقيقه في دولة أخرى يتوقف على تقديرها لما يترتب على سيادته فيها من نفع لها، وما يحدثه غيابه من تهديد لمصالحها. ويدفع هدف صيانة الأمن القومي لمجموعة من الدول في مواجهة خطر يهددها بصورة مشتركة، أو يؤدي تهديده لبعضها إلى الإضرار بمصالح الآخرين، إلى التكتل معا من أجل درء هذه التهديدات بما يقلص خسائرها جميعا إلى أقل قدر. من هذا القبيل ما تعرضت له دول جنوب شرق آسيا من قلاقل نتيجة عدم استقرار أنظمة الحكم في بعضها، أو من منازعات أدت إلى اشتباكات مسلحة على حدودها، وما يصحب ذلك من موجات هجرة تكون دول الجوار أول من يتأثر بها. ولذلك تجد هذه الدول أن في العمل معا على تحقيق الازدهار لكل منها يساعد على جعل الإقليم منطقة استقرار يقلص من المخاطر التي يمكن أن تتهددها، وأن العمل على هذا الاستقرار يؤدي إلى تمكينها جميعا من تكريس مواردها لأغراض التقدم والتنمية بدلا من تبديدها في صراعات دامية. كما أن مشاركة دول إقليم معين بحكم الجوار في بعض الموارد كالمياه والثروات المعدنية المتقاربة، أو في الآثار السلبية لعوامل بيئية كالتلوث أو الأمراض والحشرات المتوطنة أو التصحر، يدفعها إلى التعاون معا في معالجة هذه القضايا بما يعزز جهودها لتحقيق الاستقرار والازدهار. بالمثل فإن تعرض مجموعة من الدول إلى عوامل تحد من قدراتها الاقتصادية في التعامل الدولي بسبب ما يسوده من عدم تكافؤ، على نحو ما تعاني منه دول العالمين الثاني (عند نشأته) والثالث، يدفعها إلى تضافر الجهود من أجل تعزيز قدرة كل منها على تعديل موقفه الدولي، وهو ما يكون له مردود طيب على عملية التنمية، وعلى تقليل تكلفة عمليات التحول الهيكلي التي أشرنا إليها. بل إن الدول المتقدمة في سعيها الحالي للتكيف مع متطلبات الكوكبة، تجد أن عليها تكثيف جهودها المشتركة من أجل دعم قدراتها على قطف أكبر قدر من ثمار التطورات التكنولوجية التي تتسابق عليها جميعا. وقد

كان هذا من سمات التطورات التي يمر بها الاتحاد الأوروبي حاليا، وهو الدافع إلى إقامة منتدى التعاون الاقتصادي للدول المطلة على المحيط الهادي APEC.

إلى جانب الاعتبارات الخارجية أو القطرية ذات الأثر على الأقطار المجاورة، فإن تشابك العلاقات البينية يزيد من مساحة الجوانب المشتركة بين مجموعة من الأقطار، ومن احتمالات تناقض الرؤى القطرية لكيفية تسخيرها لتحقيق مصالح ذاتية بما قد يلحق الضرر بالآخرين ويغلّب منطق الصراع على التفاهم. وقد كان هذا وراء ما شهده العالم من حروب طاحنة في النصف الأول من القرن العشرين، كما أن كثافة العلاقات الاقتصادية كانت تدفع في بعض الأحيان إلى الالتجاء إلى "حروب تجارية" وإلى سياسات قوامها تحقيق الكسب ولو على حساب إفقار الآخرين. وفي هذه الحالات يتخذ العمل المشترك شكل سعي نحو تحقيق تكامل إقليمي بل وعالمي. غير أن هذا لم يكن من المشاكل التي عانت منها كثير من الدول النامية، لا سيما العربية منها. فعلاقات هذه الدول أكثر كثافة مع المراكز الرأسمالية المتقدمة، خاصة التي كانت تربطها بها روابط استعمارية. وهي تسعى إلى تكامل أوثق فيما بينها على أمل أن يساعدها على تكثيف علاقاتها البينية من أجل تخفيف الاعتماد على المراكز الأكثر تقدما في علاقة تبعية. ويزيد التقارب الثقافي والاجتماعي من الشعور بأهمية التوحد، وهو من الأمور التي جعلت من الوحدة العربية هدفا قائما بحد ذاته، حتى وإن تعرض لكثير من العثرات.

ثانيا – تعدد أدوات العمل المشترك

تشير المواثيق العربية المتعلقة بالتعاون والتكامل، إلى عدد من المصطلحات التي تفتقر في معظم الأحوال إلى التحديد. فالبند الأول من المادة الرابعة للنظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية يضع في صدر أهداف المجلس: "تحقيق 'التنسيق والتكامل والترابط' coordination, integration and interconnection، بين الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولا إلى وحدتها". أما البند الأول من المادة الثانية لاتفاقية مجلس التعاون العربي فكان أكثر سخاء فنص على "تحقيق أعلى مستويات التنسيق والتعاون والتكامل والتضامن solidarity بين الدول الأعضاء. ثم أضاف البند السادس من نفس المادة "تعزيز

العمل العربي المشترك وتطويره بما يوثّق الروابط العربية". أي أن النص تعمد استخدام مصطلح العمل المشترك عندما أراد شمول كل أنواع العمل دون تحديد. أما اتحاد المغرب العربي الذي أقيم في بداية ١٩٨٩ أيضا، فقد جعل على رأس أهدافه "تمتين أواصر الأخوة fraternity التي تربط بين الدول الأعضاء وشعوبها"، ثم أضاف لذلك "نهج سياسة مشتركة common policies في مختلف الميادين". ويذكرنا هذا بالسياسات المشتركة التي تتبعها الجماعة الأوروبية، وعلى رأسها "السياسة الزراعية المشتركة"[٢]. أي أن لفظ "المشترك" هنا يتجاوز المجال القطري إلى المجال الإقليمي، الأمر الذي يجعل منه مصطلحا يفوق المصطلحات الأخرى من حيث دلالته. هناك مصطلح يرد كثيرا في الأدبيات الأجنبية، وقلما يستخدم بالعربية وهو "التوفيق" harmonization، بينما تضيف المواثيق العربية مصطلح "التكافل" mutual support. ويقتضي الأمر تعريف كل من هذه المصطلحات بدقة، مع الأخذ في الاعتبار أن لهذه المصطلحات مثيلاتها في المجالات السياسية أو مغزاها السياسي إلى جانب مضامينها الاقتصادية.

(١) التعاون

ويقصد بالتعاون cooperation اتفاق دولتين أو أكثر على أن يبذل كل منها جهودا تتلاءم مع قدراته من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف (واحدا أو أكثر)، سواء كانت هذه الأهداف قطرية أو مشتركة أو عامة. وقد تتماثل الأهداف القطرية أو تتباين، وإن كان من المهم أن يقدر كل طرف أهمية الهدف أو الأهداف التي تسعى إليها الأطراف الأخرى. ومن أشهر أمثلة التعاون العربي ذلك الذي وُجه إلى مكافحة الجراد الصحراوي، الذي كان يتكاثر في مناطق صحراوية في بعض الدول، كالسعودية أو ليبيا، ثم ينتشر ليأتي على الزراعات في دول أخرى مثل مصر والسودان. وغالبا تختلف الأدوات المستخدمة بين الأطراف المشاركة وفقا لقدراتها وما تعنيه القضية موضع التعاون بالنسبة لها. فالتعاون بين الدول المتقدمة والدول النامية على تحقيق أهداف تهم في الأساس الدول الأخيرة، ينطوي على قيام الأولى بتقديم معونات إليها حرصا على تلافي الآثار الضارة التي قد تعود عليها بسبب عجز الدول النامية منفردة عن مواجهة تبعات المشاكل التي تواجهها. وبوجه

عام يمكن اعتبار أن التعاون هو أهم أدوات ما يسمى بالعمل المشترك، كما أنه من أدوات التكامل في مراحله المختلفة.

(٢) التوفيق

يعني التوفيق أو إحداث التوافق أو الانسجام harmonization أن تقوم الأطراف المعنية بأن تراعي في تصرفاتها الخاصة أن تكون نتائج هذه التصرفات غير متضاربة مع بعضها البعض. وينصب هذا بوجه خاص على السياسات التي يتبعها كل طرف بالنسبة لمجال معين، حيث يفرض المستوى الإقليمي قواعد أو شروطا معينة تستوفيها السياسات القطرية لضمان إزالة ما قد ينشأ إذا ما تركت الحرية كاملة لوحدات اتخاذ القرارات من تضارب بسبب تباين نتائج قراراتها، وانعكاس آثارها بصورة سلبية على أوجه العمل المشترك (أو التكامل) المختلفة. أي أن التوافق الذي ينشد في سياسات مجال معين يهدف في المقام الأول إلى تقريب آثار تلك السياسات على مجالات أخرى. ومن الأمثلة الشهيرة على هذا الأسلوب ما نصت عليه معاهدة روما من قيام دول السوق الأوروبية المشتركة بالتوفيق بين أنشطة النقل فيها حرصا على ألا يؤثر اختلاف أساليب عمل هذا القطاع سلبا على القدرة التنافسية للأنشطة الإنتاجية المختلفة. وقد اشتهر الخلاف حول هذا الجانب باسم "معضلة التوفيق مقابل التحرير" harmonization vs. liberalization dilemma، حيث رفضت بعض الدول (وفي مقدمتها ألمانيا) القيام بما من شأنه الحد من حرية متخذي القرار في قطاع النقل، وحبذت ترك الحرية لهم ليعملوا كغيرهم وفق قواعد السوق، دون فرض التوفيق على قراراتهم، وبخاصة فيما يتعلق بأجور النقل. ويلاحظ أن هذا تم في إطار مجموعة تسعى إلى التكامل الإقليمي التام.

(٣) التنسيق

ويختلف التنسيق coordination عن التوفيق من حيث الدرجة، إذ يتطلب جهدا إيجابيا من الأطراف المعنية والتزاما بتعديل السياسات والقرارات وفق أهداف مشتركة يتفق عليها، وإن اختلفت عن الأهداف القطرية. كما أنه يتجاوز السياسات ليشمل الإجراءات والتشريعات، وأسس اتخاذ القرارات على المستويات المختلفة. ويعني هذا أن يتقيد كل

طرف من الأطراف بتعديل الخطوات التي يتبعها وفق مقتضيات التمشي مع الخطوات التي يحققها باقي الأطراف، حتى ولو اقتضى تعظيم مصالحه غير ذلك، مما يعني التعرض لتضحيات لا بد من منافع تقابلها. ومن أهم حالات التنسيق تلك التي يتم فيها تنسيق السياسات النقدية على نحو يجعل الأهداف المشتركة تحظى بأولوية على الأهداف القطرية. وتشير تجربة الجماعة الأوروبية أن هذا التنسيق يثير عوامل خلاف شديدة، نظرا لأن الأدوات والسياسات التي ينصب عليها التنسيق تستخدم عادة لأهداف أخرى غير تلك التي يتم الاتفاق عليها بين مجموعة الدول المشاركة، الأمر الذي قد يؤثر على حريتها في الحركة ويفرض عليها التضحية بأهدافها الخاصة من أجل الأهداف المشتركة، والبحث عن أدوات أخرى لتحقيق ما ترى التمسك به من أهداف قطرية. وسوف نرى فيما بعد أن تنسيق الخطط القطاعية أو الوطنية قد يفرض على الدول المعنية قيودا في اختياراتها من أجل الإسهام في أهداف إقليمية.

(٤) التوحيد

من الأمور التي استغرقت جانبا هاما من الحوار العربي حول الوحدة الاقتصادية ما أطلق عليه توحيد unification السياسات في مجالات معينة. فقد أصر المتحمسون لدعوى الوحدة (خاصة الأردن وسوريا) على توحيد السياسات المختلفة: التجارية والمالية والنقدية، ... إلخ، بينما تمسكت الأطراف الأخرى (خاصة لبنان) بالتوقف عند التنسيق. والواقع أن تحقيق المراحل الأولى للتكامل الاقتصادي (أو الوحدة) لا يجب أن يكون شديد التقييد على الدول الأطراف، بل يجب أن يتدرج هذا التقييد مع تقدم مراحل التكامل وارتفاع درجة التقارب بين الدول المعنية، إلى الحد الذي تتقارب فيه الاحتياجات والأهداف القطرية مما تفرضه الأهداف الإقليمية. وهكذا نجد أن مرحلة التوحيد النقدي مثلا تأتي في ختام مراحل التكامل الاقتصادي، حيث تصبح إدارة العملة الموحدة من خلال سياسة نقدية واحدة أمرا محققا لمصالح جميع الدول الأطراف التي اقتربت من حالة الاندماج التي تجعل منها اقتصادا واحدا. ولذلك فإن محاولات التوحيد تسبقها عادة جهود من أجل تحقيق التقارب convergence في عدد من المؤشرات، حتى لا يثير طلب التوحيد اعتراضات من الأطراف المعنية.

(٥) التتام

ويرتبط بطبيعة العلاقات التي تنشأ بين الوحدات الإنتاجية، وبالتالي تتعدد صيغه وفقا لطبيعة العلاقات التي يجري التركيز على إحداث تتام (وفق ترجمة complementarity المستخدمة في الرياضات، تمييزا له عن التكامل بمعناه الإقليمي) بينها. فمن المعلوم أن المنهج الإنتاجي للتكامل يستهدف تعزيز العلاقات بين وحدات الإنتاج (خاصة الصناعية) التابعة للأقطار المشاركة، وهو ما يطلق عليه إقامة صناعات متتامة (أو متكاملة). ويتجاوز الجهد الواجب بذله في هذه الحالة ذلك اللازم لأي من التوفيق أو التنسيق، خاصة وأنه يتطلب البدء بالتوفيق بين الأهداف القطرية ذاتها، لكي تقبل الأقطار المعنية المشاركة توزيع الأنشطة فيما بينها على نحو يراعي تحقيق جميع الأهداف القطرية في آن واحد. وبعبارة أخرى فانه إذا استثنينا التوحيد الذي ينصب على السياسات والإجراءات، فإن وقع العمل المشترك يتزايد بالانتقال من التوفيق إلى التنسيق ثم منهما إلى التتام، أو ما يسمى بالتكامل. وتظهر أهمية هذه الفوارق في المدخل القطاعي للتكامل، الذي يجري فيه التمييز بين أنواع مختلفة من التتام أو التكامل، وفقا لما إذا كان يهتم بتعزيز العلاقات الأفقية أو الرأسية لوحدات الإنتاج.

(٦) التكافل

من الأمور التي تتفق عليها المجتمعات الإنسانية أن يعاون بعضها بعضا mutual support في حالات تعرض أي منها لكارثة طبيعية أو لضائقة اقتصادية، وهو ما يمكن أن يحدث دون اشتراط وجود تنظيم دولي أو إقليمي يفرض هذا النوع من التعاون. غير أن "**ميثاق العمل الاقتصادي القومي**" تضمّن إضافة إلى ذلك نصا على تكافل الدول العربية كلٍ بقدر طاقتها في تمويل الحاجات العربية المشتركة، خاصة احتياجات الأمن القومي وتنمية الموارد والطاقات البشرية ومشروعات البنى الأساسية. ومثل هذا النوع من العمل المشترك لا يرتبط بالضرورة بالسعي نحو تحقيق تكامل اقتصادي بين الدول المعنية، إذ أن منشؤه في الغالب هو تفاوت القدرات الاقتصادية بينها، ورغبة الدول الغنية في تأمين

أوضاعها، خشية أن يؤدي التفاوت الحاد إلى تعريض أمنها (القومي أو الاجتماعي) إلى مخاطر، كتلك التي انطوت عليها حرب الخليج الثانية.

(٧) التضامن

يعتبر التضامن نوعا خاصا من التعاون، يعطى فيه وزن أكبر للأهداف والقضايا القطرية، ويتقارب فيه الموقف الإقليمي تجاه العالم الخارجي. فالتضامن هو تنظيم تتعهد فيه الدول الأعضاء بمساندة بعضها البعض في التعامل مع قضايا تهم كلا منها بوجه خاص، وهي غالبا قضايا تتشابه في مضامينها وانعكاساتها بالنسبة للدول الأعضاء، وتحتاج معالجتها إلى تأييد سواء في تحمل أعبائها الداخلية أو في اتخاذ مواقف تجاه أطراف خارجية تعزز موقف كلا منها. وقد أدى شعور الدول حديثة الاستقلال في قارتي آسيا وأفريقيا بعد الحرب العالمية الثانية بأهمية تكتيل جهودها في المحافل الدولية، السياسية والاقتصادية، إلى تشكيلها منظمة للتضامن الأفروآسيوي، كان ذراعا هاما من أذرع حركة عدم الانحياز، ونجح في تحصيل بعض الحقوق للعالم الثالث في مجال التبادل التجاري، كان من ثمارها تعديل اتفاقية الجات وظهور منظمة الأونكتاد. وتسعى التجمعات الإقليمية إلى تحقيق التضامن فيما بينها إزاء القضايا العالمية وتنسيق مواقفها في المحافل الدولية.

ثالثا – ترتيبات العمل العربي المشترك

أشرنا من قبل إلى أن العمل المشترك يمكن أن ينظر إليه على أنه يتخذ صيغة تعاون في صوره البسيطة، أو صيغة تكامل يبلغ حد الاندماج الكامل في أقصى صوره. ومع ذلك فإنه غالبا ما يشغل وضعا وسطا، من حيث أنه ينطوي على عمليات تعاون متعددة، كما أنه يشمل بعض صور التكامل أو مراحله دون التزام ببلوغ وحدة تامة كغاية نهائية له. ويمكن التمييز بين الأنواع الثلاثة لهذه الصيغ على النحو التالي:

(١) التعاون الاقتصادي الإقليمي

تتفاوت مجالات التعاون بين مجموعة من الدول، سواء وقعت في إقليم معين أو في مواقع متباعدة ولكن تربطها روابط معينة (كدول عدم الانحياز أو مجموعة السبعة

والسبعين) أو على المستوى العالمي وفقا لما تبتغيه من أهداف من بين القائمة التي استعرضناها أعلاه. وما يعنينا هنا هو الترتيب الذي يتخذ شكل تعاون إقليمي regional cooperation بين دول تنتمي إلى إقليم معين، في بعض أو كل النواحي الاقتصادية. ويستدعي ذلك أن تكون الشؤون المشمولة بالتعاون ذات طبيعة مستمرة، وإن كان هذا لا يمنع الترتيبات ذات الصفة الدائمة من تناول ظواهر طارئة يتوقف الاهتمام بها عندما تتحقق أهداف التعاون بشأنها. ورغم أن ترتيبات التعاون الإقليمي لا تستهدف الوصول بتجمعاتها إلى حد الاندماج التام الذي ينتهي إليه التكامل، فإن هذا لا ينفي إمكان أخذها ببعض الصيغ الأولية للتكامل الاقتصادي، كالدخول في اتفاقيات تجارية تفضيلية أو إقامة مناطق تجارة حرة. وتشير التجارب الإقليمية المختلفة إلى أن هذه الصيغة كانت غالبة في تجمعات الدول الآسيوية، مثل منظمة "التعاون الإقليمي للتنمية" (إيران وباكستان وتركيا) و"رابطة دول جنوب شرق آسيا" (الآسيان) [٣]. ويلاحظ أن التجمعات الإقليمية العربية التي أرادت أن تحقق علاقات أوثق فيما بين دولها مما هو قائم على المستوى القومي تستخدم مصطلح "التعاون" في تسمياتها دون أن تستبعد هدف التكامل. ففي بداية ١٩٨١ نشأ في الخليج "مجلس التعاون بين دول الخليج العربية". وتبع ذلك إقامة "مجلس التعاون العربي" في مطلع ١٩٨٩. ويلاحظ أن مصطلح التعاون يردد حاليا بصدد الحديث عن الترتيبات التي تقترح بالنسبة للدول العربية في إطار ما يسمى الشرق الأوسط. ولعل أهم صيغ هذا النوع من التنظيمات هي تلك التي تربط بين مجموعة دول تشارك في الإطلال على مجرى مائي معين بغرض التعاون على استغلاله بأسلوب يعظم منافعها ويقلل احتمالات الصراع فيما بينها (كتعاون دول حوض النيل أو نهر النيجر أو حوض المتوسط)، ولكنه لا يتعدى هذا الهدف المحدد، اكتفاء بجعل التعاون بديلا للنزاع، وأداة لتنفيذ فعاليات تتجاوز نطاق القطر الواحد.

وواضح أن التعاون كتنظيم هو الصيغة التي تلجأ إليها مجموعة من الدول لتعزيز قدراتها على تحقيق أهداف قطرية بشكل أفضل مما تستطيعه كل منها منفردة. ويمكن أن تنشغل أجهزة التعاون بدراسة قضايا ذات طبيعة عامة أو مشتركة تهم الدول الأعضاء، أو تستكشف مجالات جديدة للتعاون بينها، أو توفر معلومات تعين كلا منها على ترشيد

قراراتها. ونظرا لأن التعاون يمكن أن يتناول مجالات جزئية متفاوتة في أهميتها بالنسبة إلى الدول الأعضاء، فإن التعاون الإقليمي لا يشترط أن تكون الدول الأعضاء فيه متقاربة في مستويات نموها، أو متماثلة في أنظمتها السياسية. وقد يجري استخدام التعاون كمنهج مرحلي يسبق التكامل ويؤهل الدول الأعضاء إلى تحقيق متطلباته، وهو ما أخذ به تجمع الدول الاشتراكية الذي أسمى جهازه "مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة" CMEA، لينصب عمله خلال الخمسينات على التعاون الاقتصادي والعلمي والتكنولوجي، قبل أن ينتقل إلى ما يعرف باسم التكامل الاشتراكي. وقد لجأت الدول النامية إلى إقامة تنظيمات تسعى إلى تعزيز قدرة كل منها على تحقيق أهدافها القطرية في مواجهة القوى الاقتصادية المهيمنة على النظام الاقتصادي الدولي، وإلى مساندتها في قضاياها السياسية ذات الطبيعة المشتركة. وأثمرت هذه الجهود إنشاء حركة عدم الانحياز التي تمكنت من الحصول على مكاسب في حقل التبادل التجاري الدولي خلال الستينات، كان من بينها إنشاء منظمة الأنكتاد، وفي إطارها مجموعة السبعة والسبعين، ثم نشأت من بينها مجموعة الخمس عشرة، بغرض زيادة فاعلية الجماعة الكبيرة التي أدى اتساع عضويتها إلى ما يتجاوز مائة دولة إلى ترهلها. كذلك نشأت منظمة المؤتمر الإسلامي لتعزيز التعاون بين الدول الإسلامية في النواحي الاقتصادية والسياسية، بما في ذلك المحافظة على المقدسات الإسلامية. وفي هذه التنظيمات لا يتقيد "الإقليم" بالبعد الجغرافي، حيث تكون العبرة بالتقارب الاقتصادي والاجتماعي، والتماثل في الأهداف التي يوجه إليها التعاون.

(٢) التكامل الاقتصادي

يتبنى التكامل الاقتصادي (الإقليمي) أهدافا إقليمية يقدر أنها تخدم الأهداف القطرية (التي قد تتفاوت فيما بينها) بصورة أفضل؛ وفي مقدمة هذه الأهداف بالنسبة للدول النامية هدف التنمية. وينطوي التكامل على إحداث تغيرات عميقة في أوضاع الدول الأعضاء، لينتهي بها إلى ما يجعلها أقرب إلى اقتصاد واحد، ويهيئها لتغيرات أوسع مدى في مجالات أخرى غير المجال الاقتصادي. هذه التغيرات تعني التخلي عن القطرية وما تنطوي عليه من تمسك بالسيادة، بينما ينطلق التعاون من التسليم بهذه السيادة والعمل وفقا للأهداف القطرية، حتى لو كان التخلي الجزئي عن السيادة والعمل وفقا للأهداف الإقليمية يحقق

منافع قطرية أفضل. ولذلك نجد أن الفكر التكاملي العربي، في انحيازه لقضية الاتحاد والوحدة، يتخذ موقفا معاديا للقطرية، وما تعنيه من الوقوف في وجه أي تغيرات هيكلية يقتضيها تحقيق الأهداف الإقليمية. وحتى يمكن تجاوز القطرية، أو ما يعبر عنه أحيانا بغياب الإرادة السياسية، فإنه لا بد من توفر قدر كبير من التقارب بين الدول الساعية إلى التكامل في الأهداف والمستويات والنظم؛ كما أنه لا بد من توافق اجتماعي يساعد على تقبل الانتقال من الهياكل القطرية إلى هياكل إقليمية. ومن المعلوم أن المدرسة التعاملية في التكامل ترى في تعدد أوجه التعاون في مجالات لا تؤدي مباشرة إلى تغير في نظم الدول الأعضاء، ما يدفع تلك الدول إلى تقبل فكرة التكامل بما تتضمنه من تغيرات بعيدة المدى في أوجه الحياة المختلفة. ومن هنا يمكن القول أن التعاون الإقليمي يمكن أن يقود للتكامل الإقليمي.

وقد نشأ مؤخرا نوع من التكامل أقرب في مضمونه إلى العلاقات القائمة على المستوى العالمي، ونقصد به ذلك التكامل الذي يجري إنشاؤه بين دول متفاوتة في مستويات النمو، مما يجعله تكاملا بين إقليمين، يسيطر عليه بطبيعة الحال الإقليم الأقوى، الذي يضم الدول الأكثر تقدما. وكان النموذج الأول لهذا النوع هو مجموعة النافتا، الذي تسعى الدول الأوروبية إلى محاكاته بما يسمى "الشراكة" مع عدد من الدول العربية. ورغم أنه لا يستهدف غالبا الوصول إلى مراحل أبعد من منطقة التجارة الحرة، بما تتضمنه من أساليب التكامل السلبي التي تنصب على تخفيض أو إزالة الرسوم الجمركية وتسهيل تسوية المدفوعات، فإنه يفرض على الدول الأقل تقدما من أدوات التكامل الإيجابي ما تجده الدول الأكثر تقدما ملائما لأوضاعها، بما في ذلك التزامها بإعادة هيكلة اقتصاداتها بدعوى التكيف الهيكلي، وتهيئتها لاستقبال رؤوس الأموال الأجنبية وفتحها أمام منشآت الدول المتقدمة لتمارس نشاطها، واستيفاء مواصفات سياسية وثقافية واجتماعية تفرضها الدول المتقدمة لتأمين مجتمعاتها ومعالجة مشاكلها الاقتصادية. ويدعي بعض الكتاب أن هذه الصيغة تتضمن ما يطلقون عليه "تعميق التكامل"، انطلاقا من أن التكامل (الاقتصادي) يعني إقامة منطقة تجارة حرة، ولكن الجوانب الأخرى تتجاوزها. والواقع أن هذا النوع من التنظيمات أقرب في مضمونه إلى التعاون الإقليمي منه إلى التكامل الإقليمي بمعناه الدقيق[٤].

(٣) العمل الاقتصادي المشترك

نظرا لأن العمل المشترك ينصب بدرجة أكبر على الجهود التي تبذل، سواء بطريقة منتظمة أو مستمرة، أو عندما تقتضي الحاجة، من أجل تحقيق أهداف **بعضها قطري، والبعض الآخر إقليمي، والبعض الثالث مشترك'** فإنه يعبر عن فعل وليس تنظيما بذاته، يتخذ بديلا لأي من التعاون أو التكامل (الإقليميين). وهو كما ذكرنا يتجاوز التعاون الإقليمي ويمكن أن يتضمن بعض صور التكامل دون ارتباط بصورة اندماجية نهائية. ومع ذلك فإن هذا لا يستبعد اعتماد برامج عمل action programs يلتزم بموجبها الأطراف بأنواع معينة من الأعمال التي يقومون بها من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف العامة أو المشتركة يجري الاتفاق عليها، وتصدر عادة في شكل إعلان أو ميثاق أو استراتيجية. من هذا القبيل على المستوى العالمي، برامج العمل التي تلحق باستراتيجيات عقود التنمية العالمية التي تصدرها الأمم المتحدة، أو التي تلحق بوثائق المؤتمرات العالمية، كمؤتمر السكان، أو مؤتمر المرأة، أو مؤتمر الطفل، ... إلخ. أما على المستوى العربي، فقد صدرت في ١٩٨١ استراتيجية للعمل الاقتصادي العربي المشترك، كان مقررا أن تنبثق عنها خطط خمسية.

رابعا – التطور التاريخي للتكامل الاقتصادي العربي حتى قيام الجامعة العربية

(١) الأوضاع في ظل الحكم العثماني

تستند بعض دعاوى الوحدة العربية (بما في ذلك الوحدة الاقتصادية) إلى ما شهده الوطن العربي على مر التاريخ من حريات انتقال للأفراد والأشخاص والأموال، في ظل حكم واحد تعاقبت فيه الخلافة الإسلامية إلى أن آلت إلى العثمانيين الذين سعوا إلى تخليص دول المنطقة من الاستعمار البرتغالي. ويمكن القول أن نوعا من الوحدة ساد الوطن العربي، وإن كان وحدة تربط الولايات بالمركز ولا تمثل اختيارا منها للتكامل معا. ومن الوجهة الاقتصادية نجد أن المنطقة شهدت:

(أ) قيام اتحاد جمركي تنتقل فيه السلع دون قيود كمية أو قيمية، بينما تتوحد فيها الرسوم على الصادرات والواردات من العالم الخارجي[٥].

(ب) حرية انتقال الأفراد ومزاولة النشاط، وإن لم يكن القصد من هذه الحرية إقامة سوق مشتركة بالمعنى الدقيق، لأن هذا المفهوم يرتبط بمرحلة الرأسمالية الصناعية التي لم تنتقل إليها الإمبراطورية وولاياتها.

(جـ) استخدام وحدة نقدية واحدة، ومع ذلك فإن التوحيد النقدي لم يستهدف توفير المتطلبات الاقتصادية لاقتصاد حديث متطور.

ومن ثم فإن عناصر الوحدة لم تساعد على تقارب الولايات من بعضها لأن النشاط الاقتصادي الغالب بين المواطنين كان ذا طابع محلي ينحصر في العمل في الزراعة أو الرعي وممارسة الصناعات الحرفية، بينما انصب اهتمام الدولة العثمانية على تحصيل الخراج منها وضمان استمرار تبعيتها السياسية لها، وإن كان هذا اعترضه فرض الحماية الفرنسية على تونس في ١٨٨١ واحتلال بريطانيا لمصر في ١٨٨٢ ووقوع ليبيا في براثن الاستعمار الإيطالي في عام ١٩١١، وما صحب ذلك من تعديلات في علاقاتها بباقي الولايات.

من جهة أخرى فإن مستويات الرسوم الجمركية تحددت وفق ما قضت به معاهدات التجارة والملاحة التي عقدتها الإمبراطورية العثمانية خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر مع بريطانيا العظمى وفرنسا والولايات المتحدة ودول أوروبية أخرى، حيث فرض رسم جمركي قيمي يبلغ ٣ % على صادرات وواردات الإمبراطورية العثمانية، وهو ما جعل الاتحاد الجمركي مندمجا في الوقت نفسه في الاقتصاد الأوروبي. وإذا كان هذا قد حال دون حدوث تحويل للتجارة، فإن التخلف النسبي لاقتصاد الإمبراطورية حال دون حدوث خلق للتجارة. فقد تخلف قطاع الصناعة لتصبح جميعا سوقا واسعة مفتوحة أمام الدول الصناعية، تجني منها أرباحا طائلة، إضافة إلى ما تحققه من الحصول على المواد الأولية منها بأسعار زهيدة. كما سيطر رعايا تلك الدول على النشاط الاقتصادي بفضل الامتيازات التي منحتها الإمبراطورية العثمانية لهم، بينما عجزت الفئات الاجتماعية المحلية عن استخدام المساحة المتروكة لها، رغم أن تجربة مصر في أوائل القرن التاسع عشر

أثبتت اتساع تلك المساحة، ولو أنها أثبتت أيضا أن القوى الأجنبية كانت لها بالمرصاد. كذلك عمدت تلك الدول إلى تكييف شبكة النقل بحيث تربط المناطق الداخلية بموانئ تخدم حركة النقل من تلك الدول وإليها أكثر مما تسهم به في ربط ولايات الإمبراطورية ببعضها البعض. وهكذا فإن وجود ما يعتبر سوقا مشتركة في ظل إدارة متخلفة لم يؤد إلى تحقيق المنافع التي تعزى إلى التكامل، فلم يكن الوطن العربي الموحد تحت الراية العثمانية قوة اقتصادية يعتد بها، بل تحول إلى مرتع للقوى الاقتصادية الأجنبية حتى عندما لم تكن تمارس استعمارا مباشرا، مما أدى إلى اندماج تبعي في السوق الرأسمالية الدولية(٦). ويشير هذا إلى أن تكامل الأسواق شرط غير كاف لإحداث التنمية، فالعبرة بتوجهات جهاز إدارة الكيان المتكامل وبما يتخذه من خطوات جادة لتطوير البنيات الإنتاجية(٧). ومن ثم فلا مجال للمناداة بالعودة إلى أوضاع افتقدت فيها إرادة التنمية المستقلة.

(٢) فترة ما بين الحربين العالميتين

شهدت الفترة ما بين الحربين اقتسام بريطانيا وفرنسا ميراث الإمبراطورية العثمانية فيما بينهما، ونضالا أسفر عن انتزاع بعض الدول العربية استقلالها. وأعقب الحصول على الاستقلال السياسي نزعة نحو دعمه باستقلال اقتصادي محوره صناعة وطنية تحل منتجاتها محل المنتجات التي فرضتها قوى الاستعمار على أسواقها، وتقوم بتلبية حاجة المواطنين من السلع الاستهلاكية. وكان هذا بداية لمنهج الإحلال محل الواردات، وللأخذ بسياسة حمائية كانت مطلوبة لسببين: الأول هو ما تقضي به مقولة الصناعات الوليدة؛ والثاني أن تُوفّر الجدران الجمركية موارد تحتاجها الحكومات الوطنية لمواجهة أعباء تكوين جهاز إداري خاص بها وإقامة بنية ارتكازية لازمة لتطوير اقتصادها. وقد ساعد على ذلك تفشي الممارسات الحمائية نتيجة التقلبات الاقتصادية العالمية ولجوء عدد من الدول الصناعية إلى اتباع سياسات الإغراق والتسابق في تخفيض أسعار الصرف بسبب الكساد الكبير الذي ساد العالم في عقد الثلاثينات. وقد عزز هذا من الارتباط بين مشاعر الوطنية والتصنيع، خاصة بعد أن قويت حركات التحرر من الاستعمار الأوروبي، ومن النظر إلى سياسات الحماية كأسلوب مشروع من أجل استقلال اقتصادي يدعم الاستقلال السياسي المنشود. ويمكن القول أن التوجه نحو التصنيع الذي ترتبط به مصالح فئات وطنية

محددة، كان دافعا إلى التشبث بالحدود القطرية واستخدامها كجدر تحميه. غير أن هذا صحبه تحول في بنيات الإنتاج الصناعي عمّق التكامل بين الدول العربية النامية والدول الصناعية، في الوقت الذي زاد فيه تماثل الاقتصادات في مجالات تتركز في صناعات استهلاكية بديلة للاستيراد. وهكذا حدث تحول في هياكل التبادل التجاري، كان الضحية الأولى فيه هو التجارة البينية، إذ أن تماثل البنيات الإنتاجية، وتوجه الدول الساعية للتصنيع إلى تشجيع استيراد السلع الإنتاجية والرأسمالية، ساعد على توجيه الاستيراد نحو الدول الصناعية التي كان يراد تحقيق الاستقلال الاقتصادي عنها، وعلى الحد من فرص التبادل البيني لسلع استهلاكية متماثلة. وكان معنى هذا أن النشاط الاقتصادي الموجه إلى التصدير ظل قائما على الأسس التي حددها الاستعمار، لأن الإنتاج الموجه للأسواق المحلية لم يكن قادرا على إقامة قاعدة تصديرية. وشهدت هذه الفترة قيام الدول العربية المستقلة بعقد عدد من الاتفاقيات التجارية الثنائية فيما بينها.

(٣) التنسيق خلال الحرب العالمية الثانية

أدت ظروف الحرب العالمية الثانية إلى محدودية التبادل الخارجي، تصديرا واستيرادا، بسبب المخاطر التي يتعرض لها النقل البحري، وتوجيه وسائطه لخدمة الأغراض العسكرية. من جهة أخرى احتاج الحلفاء إلى ضمان استقرار أوضاع منطقة الشرق الأوسط وقدرتها على توفير متطلبات إدامة قواتها المتمركزة فيها. ولذلك قامت بريطانيا في إبريل ١٩٤١ بإنشاء **مركز تموين الشرق الأوسط**(٨)، وشاركتها الولايات المتحدة بعد سنة في إدارته من القاهرة التي اتخذت مقرا له. وكان الهدف منه هو زيادة اعتماد دول المنطقة على بعضها البعض في توفير متطلبات المعيشة، كبديل للتجارة مع العالم الخارجي. وقد ضم الإقليم الذي يخدمه المركز الدول العربية الآسيوية وتلك الواقعة في شرق أفريقيا وكذلك ليبيا، إضافة إلى إيران وإثيوبيا وقبرص ومالطة. وطُلب من هذه الدول أن تقوم كل ستة أشهر بإعداد قوائم باحتياجاتها وفقا لدليل للسلع يعده المركز مبينا فيه المصادر التي يمكن توفير السلع المطلوبة منها، خاصة ما يقع منها داخل المنطقة. ثم تصدِر الدول المعنية تراخيص استيراد يوافق عليها المركز، ويبلّغ بها لندن وواشنطون لتهيّأ لها الموارد

ومتطلبات الشحن. كذلك عهد إلى الشركة التجارية للملكة المتحدة بتسويق بعض السلع الضرورية بالجملة وفقا للأسعار العالمية، حيث كانت تلك السلع تورد في مجمّع مشترك ليقوم المركز بوضع القواعد الخاصة بتوزيعها على حكومات دول المنطقة ليتسنى لها الرقابة على الأسعار والتوزيع في الداخل.

أما بالنسبة للإنتاج فقد بذل المركز جهدا لتوفير المواد الغذائية بوجه خاص حيث عاون دول المنطقة على تحويل مساحات زراعية من محاصيل صناعية كالقطن إلى القمح. كما ساعد بوسائل عديدة على رفع الإنتاجية من السلع الغذائية المختلفة. وساهم المركز أيضا في إقامة عدد من الصناعات في البلاد العربية وفي توسيع بعضها. فيسَّر الحصول على الأخصائيين الذين يعاونون في إقامة المصانع، وقدم تسهيلات للتدريب في بعض الصناعات وورش التصليح. كما أعان بعض الصناعات في الحصول على المعدات والمواد اللازمة لها. ومع ذلك فقد ظل المركز حريصا على ألا تتطور هذه الصناعات إلى الحد الذي يمكّن دول المنطقة من الاستغناء عن استيرادها بعد انتهاء الحرب. وكانت فلسطين ومصر من أنشط دول المنطقة في حركة التصنيع تلك، بما توفر لديهما من مواد أولية وآلات متاحة أو يجري تحويلها من استخدام لآخر. من جهة أخرى أسهم المركز في زيادة التبادل التجاري العربي بطريق غير مباشر، وذلك بتحويل السكك الحديدية والمصانع، لا سيما في مصر، من الفحم إلى منتجات النفط، سعيا إلى تقليص استيراد الفحم. وترتب على ذلك زيادة في صادرات النفط الخام من العراق إلى معامل التكرير في حيفا، ومنها إلى سوريا ولبنان ومصر.

وعلى الرغم من كل هذا ظل تطور التجارة بين البلاد العربية خلال فترة الحرب محدودا، ولم يحدث تحول فعلي نحو قيام سوق إقليمية. بل إن الحرب أدت إلى ظهور نوع جديد من القيود هو ضرورة الحصول على تراخيص للتبادل، بما في ذلك المبادلات البينية. كما شهدت الحرب ارتفاعات كبيرة في الرسوم الجمركية التي كانت تمثل مصدرا هاما للإيرادات الحكومية، وأداة لامتصاص جانب من القوة الشرائية الفائضة. ولذلك أصبح التخلص من القيود التي أتت بها الحرب مطلبا لأي جهد تكاملي فيما بعد. على أن هذه القيود لم تؤثر خلال الحرب على التبادل التجاري بقدر ما أثرت عليه ظروف الطلب

والعرض. ورغم تحول التبادل إلى الموارد المتاحة داخل المنطقة، فإن محدودية النمو الصناعي جعلت هيكل التبادل لتجاري لا يتعرض لتبدلات كبيرة في تلك الفترة. وكان مرجع أي زيادة في القيم المطلقة أو النسبية للتجارة البينية هو التصاعد السريع في الأسعار والتناقص الكبير في إمكانيات الاستيراد من الخارج، حيث هبطت واردات الدول الرئيسية في المنطقة من خارجها من ستة ملايين طن في الفترة السابقة على الحرب، إلى ١,٥ مليون طن تقريبا في سنة ١٩٤٤.

ويتضح مما تقدم أن هذه التجربة نجحت في إعادة هيكلة التبادل التجاري وفي إدخال تعديل على هياكل الإنتاج، لتحقيق توزيع أفضل للموارد المحدودة، وإن كان هذا قد تم عن طريق فرض القيود لا إزالتها. غير أن إعادة تنظيم الإنتاج على المستوى الإقليمي انصب أساسا على الإنتاج الزراعي، خاصة الغذائي، بينما تركزت تعديلات الإنتاج الصناعي على محاولة سد الاحتياجات المحلية أكثر من الاحتياجات الإقليمية.

وهكذا كانت هذه التجربة، كسابقتها، تنطوي على فرض تكامل إقليمي من جانب قوى خارجية، جاء أقرب إلى التكامل القسري منه إلى التكامل الطوعي. وقد سعت بريطانيا إلى استبقاء هذا النظام بعد الحرب، غير أن الولايات المتحدة عارضت ذلك بحجة أنه يؤدي إلى عرقلة حرية التجارة. وأيدتها في ذلك الدول العربية التي رأت فيه فرضا لأهداف جهات خارجية تتناقض مصالحها مع متطلبات التحرر الوطني. واتجهت هذه الدول إلى إنشاء تنظيمها الخاص (جامعة الدول العربية) ولكنها لم تحاول تطوير الخبرة التي انطوت عليها التجربة. وسنرى فيما بعد أن مجلس الوحدة حاول أن يقتبس منها مقترحات لتطوير السوق العربية المشتركة، وإن لم يقيض له النجاح في ذلك.

(٤) الاتحاد الجمركي السوري اللبناني

شهدت فترة الحرب العالمية بدايات العمل المشترك الطوعي، وكان للتجربة السورية اللبنانية دور هام في دفع مسيرة العمل الاقتصادي المشترك وتأهيل الفكر العربي لقضايا الوحدة الاقتصادية بمعناها الحديث. فعلى أثر إعلان استقلال القطرين تم التوقيع على اتفاقية في أول أكتوبر ١٩٤٣ لجعلهما منطقة جمركية لها تعريفة خارجية واحدة، تنتقل فيها السلع

دون رسوم أو ضرائب، ويشرف على التجارة الخارجية فيها إدارة جمركية واحدة تؤدي عملها في إطار خطة جمركية واحدة. وبعد انتهاء الانتداب الفرنسي حُولت المصالح المشتركة إلى حكومتي البلدين، ولذلك أنشئ مجلس أعلى للمصالح المشتركة يدير شؤون الاتحاد الجمركي ويشرف على إدارة حصر التبغ والتنباك، وبعض شركات الامتياز، ويقوم بإعداد التشريعات المشتركة الضرورية للإدارات المشتركة ومراقبة عملها وإعداد مشروعات الاتفاقيات التجارية والاقتصادية لعرضها على الحكومتين للموافقة عليها. ويتكون هذا المجلس من ٦ أعضاء، لكل دولة ثلاثة، ولها صوت واحد، ويشترط اتفاق الفريقين لاتخاذ أي قرار. وبانتقال السلطة النقدية من فرنسا إلى الدولتين في ١٩٤٤، بما في ذلك مكتب النقد الأجنبي ولجنة الرقابة على النقد، قامت هذه الأخيرة بتنظيم النقد في الدولتين والإشراف على النقد الأجنبي. وقد سمح بتداول النقد بحرية دون التقيد بالسعر الرسمي، كما رفعت القيود التي تحد من تنقل السلع والأشخاص ورأس المال.

غير أن حداثة عهد الدولتين بالاستقلال، وبالتالي نقص الخبرة في رسم السياسات الاقتصادية الأخرى، أدت إلى عدم التعرض للتنسيق بين هذه السياسات. وحتى بالنسبة للموقف من التعريفة الجمركية فقد تعرض للخلاف نتيجة تباين أوضاع الدولتين: فقد كان لدى سورية إنتاج وفير من الحبوب وبعض المصنوعات المحلية، ولذلك طالبت البرجوازية الوطنية فيها بفرض رسوم جمركية عالية على الحبوب، وتوفير حماية للصناعات القائمة، ووضع أنظمة تتعلق بالتجارة الخارجية؛ بينما كانت لبنان تعتمد بدرجة أكبر على التجارة، ويسيطر تجار لبنانيون مرتبطون بالرأسمالية العالمية منذ عهد الانتداب على التجارة في البلدين، ولذلك مالوا إلى تحرير التجارة. كذلك ترتب على تغيرات الأوضاع النقدية في البلدين في أعقاب الحرب تباين قيم عملتيهما وتزايد الاعتماد على فرض قيود على المبادلات التجارية والنقدية. ونشب خلاف آخر بين البلدين في يناير/ كانون الثاني ١٩٤٨، عندما وقع لبنان مع فرنسا اتفاقا ماليا منفردا، أدى إلى هبوط قيمة الليرة السورية بالنسبة إلى الليرة اللبنانية، وخرجت سوريا نهائيا من منطقة الفرنك الفرنسي في فبراير/شباط ١٩٤٩، وهكذا توقف الاتحاد النقدي بين البلدين.

وبدأت في عام ١٩٤٦ مفاوضات بين الجانبين بقصد التغلب على هذه الصعاب، وهو ما أظهر حاجة ماسة إلى تنسيق السياسات بينهما، وخاصة ما يتعلق بشؤون الاستيراد والتصدير ورسوم الإنتاج ونظام النقد. وفي إطار إعادة النظر في أسس هذا الاتحاد الجمركي، تقدمت سوريا بمقترح يتضمن ثلاثة بدائل[٩]:

(أ) إقامة وحدة اقتصادية بين البلدين، وإنشاء مجلس اقتصادي مشترك ليتولى إعداد مسودات الاتفاقيات التجارية ومشروعات القوانين الموحدة الخاصة بالرسوم الجمركية والتصدير والاستيراد، ويستصدر التشريعات بقرارات من الدولتين والإشراف على تنفيذها. كما يقوم بتوحيد التنظيمات الخاصة بالعملة والنقد الأجنبي في البلدين، وتحديد الضرائب غير المباشرة التي تطبق فيهما على استهلاك المواد المتبادلة بينهما، والقواعد التي تتبع في فرض الضرائب أو جبايتها. ويتولى المجلس إعداد التشريع اللازم لاتباع سياسات مالية واقتصادية واجتماعية متشابهة في كلا البلدين في الأمور التي تتعلق بالمسائل المالية والضرائب المباشرة والعمالة. وشمل الاقتراح تحرير التبادل التجاري بين البلدين فيما عدا بعض الاستثناءات وتحرير التجارة العابرة وتحقيق قبول عملتي الدولتين على قدم المساواة.

(ب) إطلاق يد كل دولة في سياستها الاقتصادية والنقدية وفي كل شؤونها الاقتصادية باستثناء متطلبات تحرير التبادل التجاري بين البلدين، بالنسبة إلى تبادل المنتجات الوطنية، مع اتباع تعريفة جمركية خارجية موحدة.

(جـ) تحسين النظام المالي وإدخال ما يلزم لذلك من تعديلات، وبخاصة إنشاء مجلس مشترك للإشراف على الواردات والصادرات، وتقييد الواردات بقصد حماية الإنتاج المحلي، وتحقيق المساواة بين عملتي البلدين.

ورغم الاتفاق على منهج وسط على أساس البديل الأخير، فقد تعثر تنفيذه، واتهمت لبنان سوريا بالتقصير عندما منعت تصدير القمح في بداية ١٩٤٩. وطالبت سوريا لبنان بتحديد موقفه من بديل الوحدة الاقتصادية؛ وكان رأي لبنان أن ما يجب أن تسعى إليه الدولتان هو التنسيق الاقتصادي، وهو أمر يختلف عن الوحدة الاقتصادية، وأن مقترح الوحدة يضر بلبنان ولا يفيد سوريا، والأجدى أن يجري تنسيق للسياسات الاقتصادية بصورة تحفظ لكل من البلدين طابعه الخاص وطبيعته المتميزة، وأن يتمم كل منهما الآخر.

وهكذا آل الأمر إلى إنهاء الاتحاد الجمركي بين البلدين في أوائل ١٩٥٠. وقد كان لهذه التجربة مغزاها بالنسبة للتكامل على المستوى العربي. فالمشروع السوري كان هو المشروع الذي نوقشت على أساس صيغة معدلة منه اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية. بينما عمل لبنان على فرض موقفه على المجتمع العربي خلال مناقشات مشروع تلك الاتفاقية كما سنرى فيما بعد. وتم في ١٩٥٣ عقد اتفاق متعدد الأطراف لتنظيم التبادل التجاري وعمليات الترانزيت، وانتهى الحديث عن التكامل الاقتصادي بين البلدين.

خامسا – تطور ترتيبات العمل العربي المشترك خلال العقود الثلاثة الأولي لقيام الجامعة

يستمد العمل العربي المشترك على المستوى القومي أصوله من جذور تاريخية شهدت أنواعا من الروابط الاقتصادية بين أجزاء إقليم جمعت بينه الاعتبارات الثقافية والاجتماعية والسياسية على النحو الذي سوف نبينه في الفصل الثالث. غير أنه يمكن التأريخ لبدايات هذا العمل بصورته الحديثة بقيام جامعة الدول العربة بعضوية الدول المستقلة وكان عددها سبعا، أي ثلث العدد الكلي. ولم يكن هناك توجه واضح في البداية نحو التكامل الاقتصادي بمعناه الدقيق، بل انصب الاهتمام في البداية على التعاون وتحرك حثيثا إلى التكامل ليتراجع إلي عمل مشترك. كذلك تميز العمل العربي المشترك بأنه جرى على عدة مستويات، إذ كان جانب منه ثنائي وآخر إقليمي جزئي (لدولتين أو أكثر)، أما الثالث فكان قوميا يسعى إلى أن يشمل الوطن العربي كله. وسوف نستعرض تطور هذه المستويات بإيجاز في هذا الفصل تمهيدا لتناولها بالتفصيل في الفصول التالية.

(أ) الاتفاقيات التجارية الثنائية

قبل أن ننتقل إلى عرض تطور ترتيبات العمل المشترك متعددة الأطراف، نتناول أولا ما درجت الدول العربية على عقده من اتفاقيات ثنائية فيما بينها[١٠]، اقتصر بعضها على تشجيع وتنمية التجارة بين الدولتين المتعاقدتين، وتعدى بعضها الآخر ذلك إلى تنظيم الدفع بين طرفي الاتفاقية، فيما يعرف باتفاقيات التجارة والدفع، بينما امتد البعض الآخر منها

ليشمل جوانب شتى من التعاون الاقتصادي والفني. وسوف نرى فيما بعد أن لهذا النوع الأخير أهميته بالنسبة للتنسيق القطاعي لا سيما في مجال الصناعة. ويعود تاريخ الاتفاقيات الثنائية التجارية إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى، حيث كانت تقضي بإعفاء السلع التي ينتجها كل من طرفيها من الرسوم الجمركية إعفاء كاملا، باستثناء عدد من السلع يُنص عليه. وقد تطورت هذه الاتفاقيات خلال عقد الثلاثينات الذي شهد أزمة عالمية طاحنة، مصحوبة بمحاولات من جانب بعض الدول الصناعية لاتباع سياسات الإغراق، وبالتجاء العديد من الدول إلى الحماية خشية تعرض اقتصاداتها للموجات المتتالية للأزمة. فكان الطابع الغالب على تلك الاتفاقيات هو التفاوت في المعاملات التفضيلية، ما بين إعفاء بعض المنتجات بالكامل من الرسوم الجمركية، وتخفيضها على سلع أخرى بنسب متفاوتة وفقا لظروف كل من طرفي التعاقد.

ويرجع انتشار اتفاقيات "**التجارة والدفع**" بعد الحرب العالمية الثانية إلى أزمة السيولة الدولية، ولجوء كثير من الدول العربية إلى تقييد وارداتها حفاظا على احتياطياتها الشحيحة من العملات الأجنبية (والتي كانت تسمى آنذاك العملات الصعبة، إشارة إلى صعوبة الحصول عليها)، وإخضاع مدفوعاتها الخارجية إلى الرقابة على الصرف. لذلك شهدت الخمسينات تزايدا فيما عرف باتفاقيات التجارة واتفاقيات الدفع. فكانت تلك الاتفاقيات تنظم التعامل بين الدولتين بما يراعي طبيعة العلاقات بينهما ومدى حاجة كل منهما لسلع الأخرى، ومدى المعاملة التفضيلية التي ترغب كل منهما منحها لمنتجات الأخرى، وذلك في ضوء النظم التي تطبقها كل منهما للرقابة على الصرف. ومنذ السبعينات ظهرت **اتفاقيات التعاون الاقتصادي والفني**، التي كانت غالبا ما تشتمل على ترتيبات ترمي إلى تشجيع التبادل التجاري في مجالات التعاون بين طرفي الاتفاقية. وكان الدافع للتوسع في هذا النوع من الاتفاقيات ما أعقب الفورة النفطية من محاولات الدول النفطية توطيد علاقاتها الاقتصادية مع دول عربية أخرى غير نفطية بما في ذلك علاقات التبادل التجاري وتقديم المعونات الاقتصادية والفنية.

وهكذا فإن الاتفاقيات الثنائية أثبتت أنها توفر قدرا كبيرا من المرونة وتراعي ظروف الدول المتعاقدة على نحو أفضل من الاتفاقيات الجماعية التي كانت – كما سنرى فيما بعد

- تمثل اتفاقيات الحد الأدنى التي تحقق أكثر الشروط تشددا. فقد كان بوسع كل دولة أن تذهب في كل اتفاقية ثنائية تعقدها إلى الحد الأقصى الذي يقبله الطرفان؛ ومن ثم تتباين مضامينها وفقا لرغبات الأطراف الأخرى التي قد تقبل على النطاق الثنائي ما تتخوف منه على المستوى الجماعي؛ فهي قد تفتح أسواقها لمنتجات معينة من دولة بعينها بينما تحميها من واردات نفس المنتجات من دولة أخرى. ووجدت الدول النفطية في هذه المرونة ما جعلها تفضل أسلوب الاتفاق الثنائي على الجماعي، نظرا لأنه يمكنها من تنظيم ما تقدمه إلى كل طرف آخر من معونات وقروض، وما تسعى إليه من تشكيل لعلاقاتها الاقتصادية معه في فترة كانت اقتصاداتها الوطنية لا تزال في مرحلة التكوين والتطوير.

وعلى الرغم من أن تلك الاتفاقيات تنطلق من فلسفة عامة هي أن تحرير التجارة بين الدول الأطراف هو السبيل لتشجيع وتنمية تلك التجارة، إلا أنها تختلف في الصيغ التي تتبعها من أجل تحقيق ذلك التحرير، وذلك على النحو التالي:

(أ) فالتحرير لا يشمل جميع السلع المتبادلة أيا كان نوعها، ولكن أسلوب الحصر يختلف. فبعض الاتفاقيات ينص على أن تكون المنتجات المتبادلة الخاضعة للتحرير ذات منشأ محلي (الإمارات العربية المتحدة/ الصومال، ١٩٧٤ - الإمارات/تونس، ١٩٧٤)، بينما يشترط بعضها أن تكون السلع مصدرة أو مستوردة بصورة مباشرة من وإلى البلدين (البحرين/الأردن، ١٩٧٥). وفي حالة اعتماد قاعدة المنشأ المحلي، تشترط نسب معينة للمدخلات المحلية؛ كأن تمثل تكلفة المواد الأولية واليد العاملة المحلية ٤٠ % أو أكثر من التكلفة الكلية للإنتاج (السودان/تونس ١٩٧٥). وترتفع هذه النسبة إلى ٤٥ % أو ٥٠ % في اتفاقيات أخرى.

(ب) من جهة أخرى تحتوي معظم الاتفاقيات على استثناء من المبدأ العام، ولكن أسلوب الاستثناء يختلف؛ فهو قد ينصب على السلع المحظور استيرادها أو تصديرها (الكويت/السودان، ١٩٦٩)، أو قد ينص على أن يكون التحرير في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها في كل من البلدين (قطر/تونس، ١٩٧٥).

(جـ) وتتفاوت أساليب تحديد قوائم السلع التي تخضع للتحرير. فبعض الاتفاقيات تنص على إعفاء جميع واردات منتجات أحد الطرفين من الطرف الآخر من الرسوم الجمركية (البحرين/الأردن، ١٩٧٥)؛ ويذهب البعض الآخر إلى تحديد السلع المعفاة، فيذكرها في جداول مرفقة بالاتفاقية (السعودية/البحرين، ١٩٧٥)، أو قد تتضمن القوائم تلك السلع التي يستثنيها كل من الطرفين من قاعدة الإعفاء العام (الإمارات المتحدة/ العراق، ١٩٧٧).

(د) كذلك تتباين درجة التحرير للمنتجات المختلفة، من إعفاء كامل من الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب المماثلة للسلع الوطنية المتبادلة بين الدولتين المتعاقدتين، إلى اقتصار الإعفاء على عدد محدد من السلع، وتخفيض الرسوم على عدد آخر. فبعض الاتفاقيات (سوريا/ السودان، ١٩٧٤) أعفت المواد الأولية إعفاء كاملا بينما أخضعت المنتجات الصناعية المحلية لنسب متفاوتة من الإعفاء الجمركي حسب نوعها، تطبق على قوائم مرفقة بالاتفاقية، على غرار ما فعلت الاتفاقية العربية الجماعية.

(هـ) تكتفي معظم الاتفاقيات بالإشارة إلى الضرائب والقيود الجمركية. غير أن بعضها ينص صراحة على عدم فرض رسوم تصدير على منتجات الدولة المصدرة مباشرة إلى الطرف الآخر (السعودية/البحرين، ١٩٧٥). وينص البعض الآخر على ألا تفرض على المنتجات المستوردة من الطرف الآخر رسوم داخلية تفوق ما يفرض على المنتجات المحلية المماثلة، أو على المواد الأولية التي تصنع منها (السودان/تونس ١٩٧٥).

(و) لا تلغي الاتفاقيات ما قد تكون بعض الدول الأطراف مطبقة له من قيود كمية على الاستيراد أو التصدير أو تعطله. ولكن ينص عادة على قيامها بمنح الطرف الآخر "معاملة الدولة الأكثر رعاية" من حيث إجراءات الاستيراد أو إجازات الاستيراد أو التصدير (الإمارات المتحدة/ تونس ١٩٧٤)، كما تنص كثير من الاتفاقيات على تطبيق هذا المبدأ بالنسبة للرسوم الجمركية. وينص عدد قليل من الاتفاقيات على إعفاء طرفيها من إجازات الاستيراد.

(ز) غالبا ما تتعرض اتفاقية التبادل التجاري لأسلوب تسوية المدفوعات المترتبة عليه. فقد يتفق على أن يتم تسديد المدفوعات بأية عملة قابلة للتحويل يتفق عليها الطرفان المتعاقدان (عادة الدولار أو الإسترليني)، وعلى أن يسمح كل من الطرفين بتحويل تلك العملات إلى بلد الطرف الآخر وفقا لأحكام الاتفاقية والقوانين والأنظمة النافذة في كل من الدولتين (الإمارات المتحدة/الصومال، ١٩٧٤ - سوريا/ السودان، ١٩٧٤). وفي حالة الدول التي تطبق رقابة على الصرف قد تنص الاتفاقية على أن تجري تسوية المدفوعات الجارية بين الطرفين من خلال حساب دفع مفتوح في البنك المركزي لكل منهما يتم الدفع فيه بعملتيهما على أن تسوّى الأرصدة في ختام فترات معينة إما ببضائع أو خدمات تصدرها الدولة المدينة أو بعملة حرة قابلة للتحويل (مصر/الأردن، ١٩٧٧). وتنص بعض الاتفاقيات على سعر الصرف الذي تتم التسوية بموجبه، بل في ذلك النص على أن يكون هو السعر الرسمي الذي يُتفق عليه مع صندوق النقد الدولي (الإمارات المتحدة/تونس ١٩٧٤).

(ح) وحيثما يكون لتجارة الترانزيت أهمية واضحة بالنسبة لطرفي التعاقد، تتضمن الاتفاقية عادة نصوصا لتيسيرها وتحريرها من القيود والإجراءات.

وإذا أخذنا في الاعتبار أن هذه الاتفاقيات كانت إضافة إلى ما جرى الاتفاق عليه من اتفاقيات متعددة الأطراف، فانه يتضح لنا أمران:

أن هذه الاتفاقيات كان يفترض فيها أن تضيف إلى ما حققته الاتفاقيات الجماعية، وهو ما دعا إلى الأخذ بها. والواقع أن جدواها الرئيسية تعود إلى قدرتها على التكيف بصورة أفضل مع أوضاع الأطراف المتعاقدة. فضلا عن ذلك فإن الدول تلجأ عادة إلى هذا النوع من الاتفاقيات عندما تواجه مشاكل يصعب معالجتها بالأدوات الجاري تطبيقها. وبالتالي فإن الحاجة إليها تتراجع عند تجاوز تلك المشاكل.

أنه بحكم أن هذه الاتفاقيات تتداخل مع إجراءات أخرى (بما في ذلك الاتفاقيات الجماعية) فانه يصعب عزل تأثيرها وقياسه على وجه التحديد. ولكن بما أنها طبقت إلى جانب أدوات أخرى ورغم ذك ظل التبادل التجاري العربي على تواضعه

الملحوظ، فإن في هذا ما يفيد بأن أثرها كان محدودا، أو على أحسن تقدير مؤقتا يقتصر على تجاوز المشاكل التي ربما كانت هي الدافع إليها.

ومعلوم أن المؤسسات الاقتصادية الدولية لا تحبذ الاتفاقيات التي قد تتخذ ستارا لتقييد التعامل مع باقي الدول الأخرى، خاصة إذا تضمنت تدخلا في تحديد أسعار الصرف بعيدا عما تقضي به توازنات السوق، وذلك على نحو ما كان يعمل به في كثير من الاتفاقيات التي تعقد مع دول الكتلة الاشتراكية. وقد ظهر مؤخرا نوع آخر من الاتفاقيات يطلق عليه اتفاقيات "**الصفقات المتكافئة**" التي تنصب على تجاوز الضغوط على أدوات الدفع بالتصدير المتبادل، حيث تمثل الاتفاقية تسهيلا للدفع يشجع على التوسع في التصدير، دون أن يكون في ذلك بالضرورة تخطيا لقواعد السوق. والمشاهد أنه رغم عودة المجتمع العربي لمحاولة تحرير التجارة على المستوى القومي، فإن كثيرا من الدول العربية تعمد إلى العودة للاتفاقيات الثنائية مدعية أنها تتجاوز الاتفاقيات متعددة الأطراف، وأنها تساهم في تعزيزها، وهو قول مردود عليه بالنظر إلى طبيعة تلك الاتفاقيات ونتائجها.

(ب) تطور صيغ العمل المشترك على المستوى القومي

(١) دور الجامعة من خلال لجنتها الاقتصادية والمالية

كان الأسلوب الذي اتبعته جامعة الدول العربية هو قيام اللجان التابعة لها بدراسة القضايا الواقعة في اختصاصها، وعرض نتائج الدراسة في صيغة اتفاقيات تعقدها الدول لتصبح نافذة بالنسبة للدول التي تصادق عليها. وقد تقدمت "**اللجنة الاقتصادية والمالية**" التي أنشئت في الجامعة العربية في أغسطس/آب ١٩٤٥، بعدد من التوصيات شملت ما يلي:

١- توجيه الدول الأعضاء لتبادل الفائض من منتجاتها الزراعية والصناعية.

٢- التعاون بين البلاد العربية للحصول على المواد الأولية.

٣- تيسير سبل المواصلات بين الدول العربية.

٤- تنسيق السياسات والنظم الجمركية.

٥- تنسيق التشريعات التجارية والصناعية والمالية.
٦- تنسيق أسس العملة النقدية.
٧- إنشاء مؤسسات صناعية وتجارية ومالية مشتركة بين البلاد العربية.
٨- تبادل الإحصاءات والبيانات التجارية والاقتصادية وتوحيد أسسها.

غير أن هذه التوصيات لم تجد سبيلها إلى التنفيذ، لأن اللجنة كانت تفتقر إلى الآلية التي تمكنها من إخراج ما توصي به إلى حيز التنفيذ. وهكذا لم تفلح في إقناع الدول بالإقدام على عمل مشترك في المجال الاقتصادي.

(٢) المجلس الاقتصادي وبدايات التعاون الاقتصادي

عندما أعيد طرح قضية الدفاع المشترك في أعقاب كارثة فلسطين بدأت الاعتبارات الاقتصادية تلقى قدرا أكبر من الاهتمام، إلا أن الآراء تفاوتت بشأن مدى الربط بين القضايا السياسية والأمنية وبين الشؤون الاقتصادية الإقليمية[١١]:

- ◆فاقترحت سوريا إقامة اتحاد أوسع نطاقا يكون الدفاع (أو الضمان) جزءا منه، وكذلك الوحدة الاقتصادية.
- ◆ورأى لبنان أن يُقتدى باتفاقية حلف الأطلنطي، بإدراج بُعد اقتصادي تعاوني ضمن معاهدة الدفاع المشترك، لا يرقى إلى التكامل.
- ◆ أما العراق فرأى أن هذا المزج يضعف العمل الاقتصادي المشترك، وفضل فصله عن قضية الدفاع.

وانتصر الرأي اللبناني ونصت المادة السابعة من "معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي" التي أقرت في ١٩٥٠/٤/١٣ على أن "تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية. وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه، وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقاتٍ خاصةٍ لتحقيق هذه الأهداف". واقترح في مشروع المادة الثامنة إنشاء "لجنة دائمة للشؤون الاقتصادية" من ممثلي الدول المتعاقدة لكي تقترح على الحكومات ما تراه كفيلا بتحقيق الأغراض المبينة في المادة السابعة. وحتى لا ينشأ تضارب بين هذه اللجنة واللجنة

الاقتصادية والمالية التابعة للجامعة، رؤي أن تقوم هذه الأخيرة بإجراء الدراسات وإعداد المقترحات ، بينما تشكل اللجنة المقترحة من الوزراء حتى تتولى أمر اتخاذ القرارات. وهكذا نشأ المجلس الاقتصادي في نطاق الدفاع المشترك، وهو ما حال دون أن تنضم إليه الدول التي لم تصادق على تلك المعاهدة (كالسودان). ولذلك وافق مجلس الجامعة في ١٩٥٩/٣/٢٦ على بروتوكول بشأن إسباغ كيان ذاتي عليه، يسمح بانضمام الدول الأعضاء في الجامعة إليه دون شرط التصديق على معاهدة الدفاع المشترك (فانضمت السودان) كما يسمح بقبول المجلس عضوية دولة عربية لم تنضم بعد إلى الجامعة (وهو ما استفادت به دولة الكويت في أواخر ١٩٦٠ قبيل انضمامها للجامعة).

(٣) المؤتمر الأول لوزراء الاقتصاد والمال العرب

كتمهيد لأعمال المجلس الاقتصادي عقد الوزراء المختصون (وزراء الاقتصاد والمال) أول مؤتمر لهم في بيروت في منتصف ١٩٥٣. ووضع هذا المؤتمر أسس بدايات العمل الاقتصادي العربي المشترك مسترشدا بتوصيات اللجنة الاقتصادية والمالية المذكورة أعلاه، وفق منهج بدا فيه أثر لبنان واضحا:

- ◆فوضع أسس اتفاقيات حريات الانتقال لكل من السلع والأموال والأشخاص، دون الاستناد إلى تبرير نظري ينظم تعاقب هذه الحريات، إذ لم يكن يستهدف قيام سوق مشتركة.
- ◆واقترح إنشاء مؤسسة مالية (مشتركة) للإنماء الاقتصادي. وفي هذا اعتراف بالتوجه نحو التنمية، وبالحاجة إلى تعزيز الموارد المالية للأقطار العربية النامية، وإن كانت المؤسسة المذكورة تستمد أموالها من تلك الأقطار ذاتها.
- ◆وأقر مبدأ إنشاء عدد من الشركات والمشروعات المشتركة، وهو ما دعت إليه اللجنة الاقتصادية والمالية.
- ◆وعالج عددا من القضايا التي ترتبت على الغزو الصهيوني ووضع أسس المقاطعة.
- ◆كما تصدى للمحاولات الدولية لإجهاض التجمع العربي بإنشاء كيانات إقليمية تسعى إلى تفتيته وربطه بأطراف خارجية، تحت مسميات الشرقين الأدنى والأوسط (وهو ما يعود حاليا إلى الظهور بقوة).

ورغم أن هذه المقترحات تجاوزت المفهوم الإقليمي الضيق إلى المفهوم القومي الأكثر رسوخا، فقد جاءت بعيدة عن مضمون التكامل الإقليمي وانحصرت في الإطار التقليدي للعلاقات الاقتصادية بين دول مستقلة تقف عند حد التعاون. ولذلك ظلت الآليات المستخدمة هي الاتفاقيات متعددة الأطراف كبديل للاتفاقيات الثنائية، والتي تتعرض لإدخال تعديلات متلاحقة عليها، مع تناقص في عدد الدول التي تصادق عليها، وهو ما تكرر بعد ذلك في تجمعات إقليمية أخرى من تجمعات العالم الثالث، حيث تتعرض المراحل المتتالية من التفاوض لمجالات أكثر خلافية من سابقاتها، وبالتالي تكون أقل حظا في الحصول على قاعدة كافية من الاتفاق. من جهة أخرى فإن المشروعات المشتركة التي اقتُرحت انحصرت في الغالب في قطاعات البنية الارتكازية الواقعة بين الدول لا داخلها. وما تعرض منها لقطاعات إنتاجية كان الدافع إليه سياسي أكثر منه اقتصادي.

(٤) اتفاقيات التفضيل التجاري والترانزيت والمدفوعات

كان من أول ثمار المؤتمر الأول لوزراء الاقتصاد والمال العرب في بيروت في منتصف عام ١٩٥٣ وضع أسس اتفاقيات حريات الانتقال لكل من السلع والأموال والأشخاص. وقد أقر مجلس الجامعة اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت بين دول الجامعة العربية في ١٩٥٣/٩/٧، وأدخل عليها أربعة تعديلات كما سنرى فيما بعد. واقترن بها اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال بين دول الجامعة العربية، عملا على تسهيل المدفوعات التي تصحب بالتبادل التجاري. كذلك تضمنت ترتيبات لتنظيم تجارة الترانزيت أصبحت أكثر تفصيلا في تعديلها الأول. من جهة أخرى أقر المجلس في أوائل ١٩٥٦ اتفاقية باتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية". ولكن هذا لم يصل لحد توحيد الرسوم.

(٥) التوجه نحو الوحدة الاقتصادية

اتخذ المجلس الاقتصادي في ١٩٥٤/١٢/١٥ قرارين هامين: الأول استجابة للدعوة التي وجهتها اللجنة السياسية اتخذ لمجلس الجامعة العربية بالعمل على تحقيق وحدة اقتصادية عربية كاملة تنفذ على مراحل وعلى أسرع وجه. والثاني إنشاء هيئة فنية

دائمة للتوجيه الاقتصادي في الأمانة العامة، تضم خبراء من مستوىً عالٍ يمثلون البـــلاد العربية، مهمتها تنفيذ ما نصت عليه المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك من وضـــع سياسة لتنظيم الاقتصاد العربي وتنسيق النشاط الاقتصـــادي للـــدول الأعضـــاء. وســـوف نستعرض في الفصل التالي المناقشات التي دارت في ١٩٥٦ وأدت إلى إخـــراج اتفاقيـــة الوحدة الاقتصادية بالصورة التي جاءت بها. غير أن الاتفاقية تركت أمر المراحـــل إلـــى المجلس، كما تضمنت الاتفاقية نصا اقترحته لبنان "بتنسيق الإنمـــاء الاقتصـــادي ووضـــع برامج لتحقيق مشاريع الإنماء العربية المشتركة"، إضافة إلى النص على "تنسيق السياســـات المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية". أما الهيئة الفنية الدائمة للتوجيه الاقتصـــادي فقد أرجئ أمرها إلى حين قيام مجلس الوحدة باعتبارها تدخل في اختصاصه.

وأجازت الاتفاقية قيام بلدين أو أكثر من بلدان الأطراف المتعاقدة بعقد اتفاقات اقتصادية تستهدف وحدة أوسع مدى من اتفاقية الوحدة. واستنادا إلى ذلك قـــامت الوحـــدة الســـورية المصرية في ١٩٥٨، وأعقبها حدوث نزاع سياسي بيـــن الجمهوريـــة العربيـــة المتحـــدة والعراق، جعل الأخير يتقدم بمشروع مضاد باسم "التكامل الاقتصادي العربي". وعرقل هذا تنفيذ اتفاقية الوحدة الاقتصادية. وعمدت الجمهورية العربية المتحدة إلى اســـتصدار قـــرار بإقامة مجلس مؤقت للوحدة في ١٩٦٠، يعمل من خـــلال المجلـــس الاقتصـــادي وأمانـــة الجامعة. واهتم هذا المجلس منذ البداية بالتنسيق الصنـــاعي، باعتبـــاره ركـــيزة التنســـيق الاقتصادي العام. وصحب هدوء الصراع السياسي العربي، ثم عقْد أول مؤتمر قمة عربـــي في ١٩٦٤ لمواجهة تحويل إسرائيل لمياه نهر الأردن، توالي التصديقات فتمكن المجلس من مباشرة أعماله في منتصف ١٩٦٤، بعضوية خمس دول، كان أولها دولة الكويـــت التـــي أرادت بالتصديق على اتفاقيته في ١٩٦٢/٩/٩ تأكيد استقلالها الذي أعلن في بدايـــة نفـــس السنة؛ وتلاها مصر والعراق وسوريا والأردن. ويلخص جدول رقم (١) أوضـــاع الـــدول العربية في بداية القرن العشرين وتواريخ انضمامها إلى كل من الجامعة ومجلس الوحدة.

جدول (١) تواريخ استقلال الدول العربية وعضويتها في جامعة الدول العربية ومجلس الوحدة العربية

الدولة	تاريخ الاستقلال	تاريخ العضوية في: الجامعة العربية	مجلس الوحدة	الوضع خلال النصف الأول من القرن العشرين
(أ) دول مؤسسة للجامعة العربية:				
١ - الجمهورية العربية اليمنية	١٩١١	١٩٤٥/ ٣/٢٢	١٩٦٧/ ٥/١٦	استقلت فى ١٩١١ عن الإمبراطورية العثمانية فى عهد الإمام يحيى.
٢ - جمهورية مصر العربية	١٩٢٢/ ٢/٢٨	١٩٤٥/ ٣/٢٢	١٩٦٣/ ٥/٢٥	احتلال بريطانى فى ١٨٨٢ - حماية بريطانية فى ١٩١٤.
٣ - المملكة العربية السعودية	١٩٣٢/ ٩/٢٣	١٩٤٥/ ٣/٢٢	—	استقلت بعد الحرب العالمية الأولى. ونشأت مملكة الحجاز ونجد في العشرينات
٤ - الجمهورية العراقية	١٩٣٢/١٠/	١٩٤٥/ ٣/٢٢	١٩٦٤/ ١/١٠	انتداب بريطانى فى ١٩٢٠، تأكد بمعاهدة ١٩٢٢.
٥ - الجمهورية العربية السورية	١٩٤٦/ ٣/ ٨	١٩٤٥/ ٣/٢٢	١٩٦٤/ ٢/٢٢	انتداب فرنسى فى ١٩٢٢ حتى ١٩٤٣.
٦ - الجمهورية اللبنانية	١٩٤٦/١١/٢٢	١٩٤٥/ ٣/٢٢	—	انتداب فرنسى فى ١٩٢٢ حتى ١٩٤٣.
٧ - المملكة الأردنية الهاشمية	١٩٥٧/٥/٢٥	١٩٤٥/ ٣/٢٢	١٩٦٤/ ٦/ ١	انتداب بريطاني ١٩٢٢ إمارة شرق الأردن ١٩٢٨ ألغتها معاهدة مع بريطانيا ١٩٥٧/٣/١٣
(ب) دول كانت تحت سيطرة الإمبراطورية العثمانية:				
٨ - الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية	١٩٥٢/١٢/٢٤	١٩٥٣/ ٣/٢٨	١٩٧٥/ ٣/ ٢	مستعمرة إيطالية فى ١٩١١.
٩ - جمهورية السودان الديمقراطية	١٩٥٦/ ١/ ١	١٩٥٦/ ١/١٩	١٩٦٩/١١/ ٩	حكم ثنائى (مصري بريطانى) من ١٨٩٩/١/١٩.
١٠ - الجمهورية التونسية	١٩٥٦/ ٣/٢٠	١٩٥٨/١٠/ ١	—	محمية فرنسية منذ ١٨٨١.
١١ - دولة الكويت	١٩٦٢/ ٢/٢٥	١٩٦١/ ٧/٢٠	١٩٦٢/ ٩/ ٩	محمية بريطانية فى ١٨٩٩/١/٢٣.
١٢- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	١٩٦٢/ ٧/ ٥	١٩٦٢/ ٨/١٦	—	مستعمرة فرنسية فى ١٨٣٠. ضمت إلى فرنسا منذ ١٨٤٨.
١٣ - فلسطين	—	١٩٧٦/ ٩/ ٩	١٩٧٥/١٢/٣٠	انتداب بريطانى فى ١٩٢٢.
(جـ) دول أخرى				
١٤ - المملكة المغربية	١٩٥٦/١١/١٨	١٩٥٨/١٠/ ١	—	سيطرة فرنسية ١٩٠٤ باتفاق ودي مع بريطانيا، بعد البرتغال وإسبانيا.
١٥ - جمهورية الصومال الديمقراطية	١٩٦٠/ ٧/ ١	١٩٧٤/٥/٢٠	١٩٧٥/ ١/ ٦	حماية بريطانية على جزء ١٨٤٨، وإيطالية على جزء ١٨٨٨ حتى ١٩٤١.
١٦ - الجمهورية الإسلامية الموريتانية	١٩٦١/١١/٢٨	١٩٧٣/١١/٢٦	١٩٧٥/١٢/٢٠	منطقة نفوذ فرنسى ١٨١٤، مستعمرة فرنسية منذ ١٩٢٠.
١٧ - جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية	١٩٦٧/١١/٣٠	١٩٦٧/١٢/١٢	١٩٧٤/ ٦/ ٢	مستعمرة بريطانية منذ ١٨٣٩.
١٨ - دولة قطر	١٩٧١/ ٩/١١	١٩٧١/ ٩/١١	—	معاهدة حماية مع بريطانيا فى ١٩١٦.
١٩ - دولة الإمارات العربية المتحدة	١٩٧١/١٢/ ٢	١٩٧١/١٢/ ٦	١٩٧٤/ ٦/ ٤	احتلال بريطانى ١٨٢٠، توقيع معاهدة الاتفاقيات المانعة ١٨٩٢.
٢٠ - دولة البحرين	١٩٧١/ ٨/١٤	١٩٧١/ ٩/ ١	—	سيطرة بريطانية تزايدت بتوقيع معاهدة الاتفاقيات المانعة ١٨٩٢.
٢١ - سلطنة عمان	١٩٧٢/١١/١٨	١٩٧١/ ٩/٢٩	—	سيطرة برتغالية إلى ١٦٥٠، ثم حكم آل بوسعيد ١٧٤٩.
٢٢ - جمهورية جيبوتي	١٩٧٧/ ٦/٢٧	١٩٧٧/ ٩/ ٤	—	مستعمرة فرنسية (الصومال الفرنسي) منذ ١٨٩٢.

(٦) قرار السوق المشتركة

كان أول الموضوعات التي درسها مجلس الوحدة عند قيامه وبعد إقراره الأمور التنظيمية هو موضوع السوق المشتركة[١٢] حيث ألف لها لجنة خاصة تعمل خلال شهر يوليو ١٩٦٤. كما قرر تأجيل موعد دورته الثانية إلى ١٩٦٤/٨/٨ ليتسنى له دراسة المشروع، ثم عرض نتيجة دراسة إنشاء السوق العربية المشتركة على مجلس الدفاع الأعلى لدول الجامعة العربية المقرر عقده في ١٩٦٤/٨/٢٩ توطئة لعرضه على الدورة القادمة لمجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية" (أي مؤتمر القمة الثاني الذي عقد في الإسكندرية في ٥-١٩٦٤/٩/١١). غير أن مجلس الوحدة لم ينتظر انعقاد القمة، بل اعتمد الدراسة التي أعدتها اللجنة وأصدر في ١٩٦٤/٨/١٣ قراره رقم ١٧ بإنشاء السوق العربية المشتركة بين الدول الأعضاء فيه[١٣]، وسوف نتناول هذا القرار بالتفصيل فيما بعد. غير أننا نود أن نشير هنا إلى أنه انتقل بالاتفاقيات التفضيلية التجارية القائمة إلى مستوى إقامة منطقة تجارة حرة. غير أنه لم يتضمن أي جوانب أخرى من جوانب السوق المشتركة مما جعل الوضع يبدو أن مجلس الوحدة لا يقوم سوى بتكرار ما يقوم به المجلس الاقتصادي، خاصة وأن هذا الأخير ظل يمارس نشاطه في مجالات متعددة مما تسأل عنه الوحدة الاقتصادية ولكنه يندرج تحت إسم التعاون الاقتصادي أو العمل المشترك.

(٧) الطفرة المالية والتكاثر المؤسسي

شهدت الفترة التالية لقيام مجلس الوحدة وخلال السبعينات تطورات كبيرة في النسق العربي. فقد استكملت باقي الدول العربية استقلالها وانضمامها إلى التجمع العربي، حيث استقلت دول الجنوب العربي والخليج في أوائل السبعينات، ثم جيبوتي في ١٩٧٧ (جدول (١)). وبدأت محاولات التجمع الإقليمي في المغرب العربي، على نحو ما هو مبين فيما بعد. من جهة أخرى ظهرت صناديق تمويلية قطرية للدول النفطية موجهة لتمويل التنمية في الدول العربية الأخرى ودول نامية غير عربية. ومع تزايد حركة الاستثمار واحتياجات التمويل أنشئت المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ثم الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. وصحب ذلك تزايد الاهتمام بالنواحي الاستثمارية والإنتاجية، خاصة بعد

الطفرة المالية عقب حرب أكتوبر ١٩٧٣، في شكل إنشاء عدد من المشروعات المشتركة والاتحادات الإنتاجية. ونتيجة للاضطراب النقدي العالمي الذي شهدته السبعينات اتجه التفكير إلى إنشاء صندوق للنقد العربي. ويضاف إلى هذه الأجهزة[١٤] اجتماعات في شكل مجالس وزارية في مجالات ليس لها منظمات، عددها تسع هي: الإعلام – الشباب والرياضة – الصحة – الشؤون الاجتماعية – الداخلية – الإسكان والتعمير (١٩٧٦) – النقل (١٩٨٢) – شؤون البيئة (١٩٨٦) – الاتصالات (١٩٩٢). كما أوصى وزراء التخطيط أثناء اجتماعهم في عمان، ٢٤-٢٥/١١/١٩٨٦، في إطار مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، بإنشاء مجلس لوزراء التخطيط على المستوى القومي. وفي ١٩٨٨ تقرر دمج بعض المؤسسات كما هو موضح بالجدول، كما تقرر إلغاء كل من الاتحاد البريدي والاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية، ومجلس الطيران المدني، وإحالة أعمالها إلى الأمانة العامة تحت إشراف مجلسي وزراء النقل والاتصالات (المستحدث). ويلخص جدول (٢) التطور الذي شهده النسق المؤسسي القومي، إضافة إلى بعض المؤسسات الإقليمية التي توقف العمل بها.

جدول (٢) المؤسسات والمنظمات العربية المتخصصة

المؤسسة أو المنظمة	تاريخ بدء النظر فيها	تاريخ بدء النشاط
١ – المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة (أحيل لمجلس وزراء الداخلية)	١٩٦٠	١٩٦٤
٢ – اتحاد الإذاعات العربية	١٩٥٥	١٩٦٥
٣ – المجلس العلمي العربي المشترك لاستخدام الطاقة الذرية للأغراض السلمية	١٩٦٤	١٩٦٥
٤ – المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس (ضمت إلى التنمية الصناعية، ١٩٨٨)	١٩٦٥	١٩٦٧
٥ – مركز التنمية الصناعية للدول العربية (تحول لمنظمة عربية للتنمية الصناعية)	١٩٦٦	١٩٦٩
٦ – المنظمة العربية للتنمية الإدارية (نشأت كمنظمة عربية للعلوم الإدارية)	١٩٦١	١٩٦٩
٧ – مجلس الطيران المدني للدول العربية (أحيل لمجلس وزراء النقل، ١٩٨٨)	١٩٥٧	١٩٦٩
٨ – المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم	١٩٦٤	١٩٧٠
٩ – منظمة العمل العربية	١٩٦٥	١٩٧١
١٠ – المركز العربي لدراسة المناطق الجافة والأراضي القاحلة (ضم للزراعية)	١٩٦٨	١٩٧١
١١ – المنظمة العربية للتنمية الزراعية	١٩٧٠	١٩٧٢
١٢ – المؤسسة العربية لضمان الاستثمار	١٩٦٦	١٩٧٤
١٣ – الأكاديمية العربية للنقل البحري	١٩٧٠	١٩٧٥
١٤ – المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية		١٩٧٦
١٥ – المنظمة العربية للتنمية الصناعية (بديلا لمركز التنمية الصناعية) والتعدين		١٩٧٨
١٦ – المنظمة العربية للثروة المعدنية (ضمت إلى التنمية الصناعية، ١٩٨٨)	١٩٧٧	١٩٧٩
١٧ – الهيئة العربية للطاقة الذرية (كبديل للمجلس العلمي، (٣))	١٩٨٠	١٩٨٨
١٨ – منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (جزئية)		١٩٦٨
أجهزة إقليمية توقفت		
١ – اللجنة الاستشارية المغربية الدائمة	١٩٦٤	حتى ١٩٧٥
٢ – مجلس التنسيق الاقتصادي (مصر والسودان)	١٩٦٩	لم يعمل
٣ – اتحاد الجمهوريات العربية (مصر – السودان – ليبيا)	١٩٧١	حتى ١٩٧٣
٤ – منهاج العمل السياسي والتكامل الاقتصادي (مصر والسودان)	١٩٧٤	حتى ١٩٨٢
٥ – ميثاق التكامل (مصر والسودان – كتطوير للمنهاج)	١٩٨٢	حتى ١٩٨٥
٦ – ميثاق الإخاء بين جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان	١٩٨٧	حتى ١٩٨٩
٧ – مجلس التعاون العربي (الأردن – العراق – مصر – اليمن العربية)	١٩٨٩	حتى ١٩٩١

وإذا تابعنا ما قامت به الدول العربية المستقلة منذ عام ١٩٤٤ الذي شهد وضع اللبنات الأساسية للمنظمات القومية العربية، نجد أنه اتخذ صيغة التعاون لمدة عقدين، تصاعدت خلالهما دعاوى إقامة وحدة عربية. وتحول في العقد الثالث الذي بدأ في ١٩٦٤ إلى عمل من أجل إقامة وحدة اقتصادية. وابتداء من العقد الثالث حدث تعثر في تجاوز مرحلة تحرير التجارة، وصحب هذا تكاثر مؤسسي في النواحي المالية والإنتاجية. وهكذا تحول النسق إلى العمل الاقتصادي المشترك بصوره المتعددة.

(٨) العامل السياسي ومواجهة التحديات الخارجية

لعب العامل السياسي دورا مزدوجا بالنسبة للعمل الاقتصادي العربي المشترك، حيث كان سببا في التوجه إليه كما كان سببا في القصور الذي تعرض له. بل يمكن القول أن العامل السياسي حرك العمل الاقتصادي أبعد من الحدود التي كانت الدول العربية مهيأة لها. وقد اتضح هذا في مناسبتين: الأولى كانت قيام الجماعة الأوروبية ومحاولتها احتواء المستعمرات السابقة في إطارها. ففي بداية ١٩٥٩ أيد المجلس الاقتصادي ما توصل إليه مجلس الجامعة في نوفمبر ١٩٥٧ من خطورة قيام السوق الأوروبية وضرورة مواجهتها بتكامل اقتصادي من خلال إقامة سوق عربية مشتركة (وهو ما يردد حاليا لمواجهة المقترحات الإقليمية البديلة)، والعمل على اجتذاب تأييد الدول الأفريقية والآسيوية لوجهة نظرها. أما الثانية فكانت ردود الفعل التي اتخذها التجمع العربي إزاء قيام إسرائيل وتحركاتها. فقد كان قيام المجلس الاقتصادي ذاته جزءا من عملية توحيد الموقف العربي في مواجهة إسرائيل. وعندما نجحت إسرائيل في توثيق علاقاتها بالجماعة الأوروبية، بما في ذلك محاولة المشاركة في مجمعها الذري (الأوراتوم)، دعت الدول العربية إلى تعاون ذري فيما بينها (اتخذ شكل المجلس العلمي العربي المشترك لاستخدامات الطاقة الذرية في الأغراض السلمية)، وإلى التهديد بإعادة النظر في علاقاتها التجارية مع الجماعة. ولما عجزت عن اتخاذ موقف حاسم في هذا المجال، تركت لكل دولة حرية التصرف لمحاولة الحصول على امتيازات لدى الجماعة لا تقل عما تحصل عليه إسرائيل. وانتهى الأمر إلى قبول الاقتراح العراقي حيث تقرر في ١٩٦٤/١٢/٦ إنشاء مكتب لجامعة الدول العربية

لدى مقر الجماعة في بروكسل. وفي مواجهة التغلغل الصهيوني في أفريقيا، اهتمت الدول العربية بمواجهة الكيان الصهيوني في المنظمات الدولية والإقليمية، والمشاركة الإيجابية في إقامة بنك التنمية الأفريقي الذي اقترحت إنشاءه اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة في ١٩٦١/٢/١٦. كما اتجهت إلى استخدام أسلوب المعارض الدولية من أجل فتح أسواق في آسيا وأفريقيا تنافس فيها إسرائيل، وكان هذا هو المقدمة التي انتهت إلى التوصية بإقامة معرض عربي في بغداد في نهاية ١٩٦٥. وفي مواجهة الروابط التي أقامها الكيان الصهيوني مع الشركات العالمية، كان من أوائل القرارات التي اتخذها المجلس الاقتصادي النظر في التسهيلات الممكن منحها لتشجيع قيام مصانع التركيب والتجميع في البلاد العربية، وتوزيع مواقعها بين الأقطار العربية، ومنحها تسهيلات جمركية لتسويق منتجاتها في الوطن العربي. كما قرر في ١٩٦٣/١٢/١٧ دعوة الدول العربية للإسراع في إقامة مناطق حرة في أراضيها، والسماح للشركات الأجنبية بإقامة صناعات مختلفة لإنتاج السلع التي تستوردها الدول الأفريقية والآسيوية من إسرائيل. وهكذا نجد أن موقف التجمع العربي من الشركات دولية النشاط اختلف على نحو واضح من مواقف تجمعات أخرى، خاصة في أمريكا اللاتينية. فبدلا من التعاون بين دول المجموعة من أجل إنشاء صناعات إقليمية تنافس بها تلك الشركات، نجدها بتأثير التصدي لإسرائيل المعتمدة على الاندماج التام في الاقتصاد الرأسمالي العالمي المؤازر لها، تفتح أسواقها، بل وأسواق جيرانها، أمام تلك الشركات. وفي إطار المواجهة ناقش المجلس الاقتصادي إنشاء شركات يقوم بها القطاع الخاص، بما في ذلك المغتربون العرب، في قطاعي التجارة الخارجية والمقاولات، لتوثيق العلاقات مع الدول الآسيوية والأفريقية. غير أن هذه الشركات لم تر النور، شأنها شأن الشركات الأخرى، كما سيتضح فيما بعد.

(جـ) الترتيبات التكاملية الإقليمية

شهد عام ١٩٦٤ إلى جانب قيام مجلس الوحدة الاقتصادية على النطاق القومي، إنشاء تنظيم آخر على مستوى إقليمي، كتعبير للمغرب العربي بعد استكمال استقلال دوله عن رغبته في إقامة تكامله الخاص، مع التركيز على النواحي الإنتاجية الصناعية. فشكلت

اللجنة الاستشارية المغربية الدائمة التي ظلت تتعثر إلى أن توقف العمل بها في عام ١٩٧٥ بسبب تصاعد الخلافات بين أعضائها. من جهة أخرى فقد أدى تغير نظام الحكم في السودان إلى الإعلان عن قيام مجلس التنسيق الاقتصادي بين مصر والسودان في ١٩٦٩، غير أنه لم يعمل وظهر اتجاه، مع تغير النظام في ليبيا في نفس الوقت إلى إقامة اتحاد الجمهوريات العربية بين الدول الثلاث، غير أنه توقف في ١٩٧٣. وعاد السودان ومصر إلى محاولة إحياء ترتيبات ثنائية في شكل منهاج العمل السياسي والتكامل الاقتصادي (١٩٧٤-١٩٨٢) ثم ميثاق التكامل (١٩٨٢-١٩٨٥) وأخيرا ميثاق الإخاء بين البلدين توقف في ١٩٨٩، وتدهورت العلاقات بين البلدين مع تغير النظام السوداني. من جهة أخرى سعت الدول النفطية الغنية إلى إنشاء تنظيم مغلق عليها في ١٩٦٩ في شكل منظمة للأقطار العربية المصدرة للبترول (الأوابك)، ولكنه توسع ليضم دولا عربية أخرى منتجة للبترول. وعادت الدول النفطية الخليجية إلى بناء تجمعها الخاص في ظل حرب الخليج الأولى، وهو مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الذي ما زال قائما منذ ١٩٨١، وهو أنشط التجمعات الإقليمية. وفي معرض المواجهة مع دول الخليج دعا العراق إلى إقامة مجلس التعاون العربي الذي ضم أيضا الأردن ومصر واليمن العربية، ولكنه توقف بعد حرب الخليج الثانية في ١٩٩١. ومع ظهور هذا الأخير عاد المغرب إلى إنشاء تجمعه الخاص في ١٩٨٩ بإسم الاتحاد المغربي العربي، ولكنه ما لبث أن تعثر بسبب عودة الخلافات القطرية، لا سيما بين الجزائر والمغرب.

سادسا – تطور ترتيبات العمل العربي المشترك خلال العقدين الأخيرين

(١) تعدد المداخل والمناهج

ترتب على هذا التكاثر في مؤسسات العمل الاقتصادي المشترك وتعدد مناهج عملها لتتفق حينا وتتضارب أحيانا أخرى أن بدأت الأدبيات العربية المتعلقة بالتكامل الاقتصادي العربي تضع تصنيفات لما يسمى "المداخل" المتبعة في تحقيق أهداف التكامل الاقتصادي

العربي والعمل العربي المشترك بوجه عام. وتتضمن الوثائق الرسمية تصنيفا يتعلق بالمقاربات التي اتبعت لتحقيق أهداف اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، كالآتي[١٥]:

- ♦مدخل التبادل التجاري في إطار السوق العربية المشتركة.
- ♦مدخل التنسيق والتكامل القطاعي، وخاصة في قطاعي الصناعة والزراعة.
- ♦المدخل التخطيطي.
- ♦المشروعات العربية المشتركة.
- ♦الهياكل الأساسية.
- ♦مدخل عناصر الإنتاج ويتضمن:
  (أ) مدخل الموارد البشرية.
  (ب) المدخل المالي والنقدي.
- ♦المعلومات (الإحصاء والتوثيق).

بالمثل أوضح د. محمد لبيب شقير في كتابه عن الوحدة الاقتصادية العربية " المداخل التي اتبعتها الأقطار العربية لتحقيق التكامل الاقتصادي العربي" حيث أوضح أنه يمكن حصرها في ستة، وهي[١٦]:

١ – مدخل تحرير التجارة أو المدخل التبادلي للتكامل.
٢ – مدخل تشجيع انتقال رؤوس الأموال وتسهيله.
٣ – مدخل الانتقال التلقائي للقوى العاملة داخل الوطن العربي.
٤ – مدخل المشروعات العربية المشتركة.
٥ – مدخل التنسيق في بعض المجالات الاقتصادية (التنسيق القطاعي والتنسيق في مواجهة الاقتصاد الدولي).
٦ – المدخل التخطيطي الإنمائي.

والواقع أن كلا من هذه المفردات يمثل "أدوات" للتكامل أو التعاون الإقليمي، وهي بالتالي تمثل أنواعا من العمل المشترك، وفق منهج تعاملي، يسعى إلى بناء تكامل إقليمي باستخدام مختلف الأدوات، دون تقيد بترتيب معين يشكل ما يعتبر منهجا محددا له مقدمة

تمثل نقطة بدء يتلوها استخدام كل من الأدوات المذكورة في نمط معين يفضي في النهاية إلى بلوغ مرحلة الاندماج الاقتصادي، وفقا للمنهج الوظيفي (المحدث). ويعني الحديث عن مداخل، مع شمول مختلف الأدوات التي تستخدم في المراحل المختلفة، أننا لسنا بصدد مناهج للتكامل أو الوحدة، بقدر كوننا إزاء جوانب لعمل مشترك، يعزز إمكانية تحقيق التكامل، دون أن يكون هناك التزام، أو حتى تصور، بأن أحدها يفضي إلى الآخر، ويقترب أكثر من متطلبات الوحدة الاقتصادية. وتشير دراسة التجارب العملية للتكامل الاقتصادي إلى أن هناك في واقع الأمر منهجين رئيسيين لتحقيق التكامل يتباينان من حيث نقاط البدء أو المداخل، ومن حيث توالي الأخذ بالأدوات المختلفة:

- المنهج التبادلي، الذي يقارب التكامل من جانب التجارة، وبالتالي يغلب جهاز السوق، ويهيئ لباقي الأدوات بما في ذلك انتقال عناصر الإنتاج، وتنسيق السياسات، وهو ما يتعلق بدرجة أكبر بتعديل ظروف الإنتاج. أي أن هذا المنهج يغلّب البدء بالمدخل التجاري، مؤجلا المدخل الإنتاجي إلى مراحل تالية.
- المنهج التنموي، الذي يقارب التكامل من جانب الإنتاج، سواء على المستوى الاقتصادي الكلي أو القطاعي أو على مستوى المنشأة، وهو ما يندرج تحت اسم الإنماء التكاملي، بمعنى استخدام أدوات العمل المشترك من أجل تطوير الهياكل الإنتاجية على نحو أكثر ملاءمة للمضي في التكامل إلى غايته. ومع تزايد الروابط بين دول الإقليم نتيجة لذلك يصبح في الإمكان الانتقال إلى تكامل إنمائي.

يتميز المنهج التبادلي للتكامل بأنه يبدأ من نشاط التجارة لينتقل منه إلى نشاط الإنتاج؛ كما يتحول من تغطية حركة السلع والخدمات إلى شمول كافة التدفقات الاقتصادية وما يتعلق بها من سياسات ومؤسسات. أما المنهج التنموي فيتخذ في بداياته الطريق العكسي من الإنتاج إلى التبادل، ليعود فيما بعد إلى استكمال باقي جوانب النشاط الاقتصادي. وتوضح التجارب الإقليمية أن المنهج الأول يلائم أوضاع الدول الرأسمالية المتقدمة، التي تطورت علاقاتها الاقتصادية على نحو يجعل التبادل بينها له أهميته، حيث يصبح أي توسع فيه مرتبطا بإزالة العوائق التي تعوق انسياب التدفقات الاقتصادية، مما يجعل التوسع في التبادل يقود إلى تطور الأجهزة الإنتاجية لتلك الدول. وفي غيبة مثل هذه العلاقات الوثيقة،

وفي ظل تفاوت مستويات النمو، يؤدي تطبيق المنهج التبادلي إلى تمكين الاقتصادات الأقوى من استقطاب النسبة الغالبة من منافع التكامل، على غرار ما يحدث على الصعيد العالمي. وتشير تجربة الدول الاشتراكية إلى أنه من الأهمية بمكان أن تخصَّص المراحل الأولى إلى ما يمكن اعتباره "عملاً مشتركاً" يؤدي إلى توثيق العلاقات بين الدول المعنية، وتقريب مستويات النمو فيها، بحيث تكون أقدر على تحقيق التكامل (أي تحمل أعبائه) من ناحية، وعلى الاستفادة منه (أي تحقيق منافع متكافئة منه) من ناحية أخرى. ونظراً لأن مجموعات الدول النامية تعاني من ضعف التطور في علاقاتها الاقتصادية، وتشكو عادة من تفاوت قدرات أعضائها على تحقيق مستويات ومعدلات متقاربة للنمو، فإنها تكون بعيدة عن استيفاء متطلبات التقدم نحو التكامل من خلال تطبيق المنهج التبادلي، وهو ما يدفعها إلى تطبيق المنهج الإنتاجي، الذي يأخذ بقدر أكبر من التخطيط في محاولة تعزيز الهياكل الإنتاجية من أجل تمكينها من تحقيق التكامل المنشود.

غير أنه بينما استفاد المنهج التبادلي من نظريات السوق والتجارة الخارجية فاسترشد بها في رسم خطوات التكامل، وفي صياغة نظريات للاتحاد الجمركي خاصةً والتكامل الاقتصادي عامةً، فإن المنهج الإنتاجي لم يجد ما يستند إليه كنظرية بديلة للتكامل، خاصة مع تعدد الجوانب التي يشملها، فاكتفي بتطبيق النظريات المتعلقة باقتصاديات الإنتاج عند التعرض لكل من هذه الجوانب، وما يلزم لها من تنسيق للسياسات. وهكذا كان الأرجح هو محاولة تطبيق أكثر من أداة (أو مدخل) في آن واحد، دون تحديد لتتابع معين للأدوات المستخدمة. وينطبق الأمر نفسه على العمل المشترك، إذ يكتفى بردّ كل جهد من الجهود المبذولة فيه إلى النظرية المناسبة له، دون أن تكون له في مجمله نظرية متكاملة. وأقصى ما يمكن فعله هو البحث عن معايير لقياس فاعلية كل نوع من أنواع العمل المشترك في تحقيق مزيد من التشابك بين الاقتصادات المعنية، وفي الاقتراب من الهدف النهائي، وهو التنمية في إطار إقليمي.

(٢) قمة عمان الاقتصادية وتثبيت العمل المشترك بديلا للتكامل

وقد أدى تعثر التطبيق العربي للمنهج التبادلي وعدم وضوح مراحل المنهج التبادلي أن تحول المسار من السعي إلى وحدة اقتصادية إلى الأخذ بما يمكن تطبيقه من أوجه العمل الاقتصادي المشترك، وهكذا بدلا من التحول من تعاون إلى تكامل، شهد الوطن العربي ثلاثة أمور متباينة:

- ◆التنصل من الوحدة الاقتصادية بعد إنشاء مجلس لها، بسبب تعذر تحقيق إنجاز ملموس في التقدم على طريق التكامل، وذلك رغم الجهود المتتالية لتطوير عمل مجلس الوحدة؛
- ◆إنشاء مزيد من المؤسسات على المستويين القومي والإقليمي رغم ذلك، وهو ما أحدث ضغطا على موارد الدول العربية وضياع بعضها بسبب الازدواجية في برامج عمل المنظمات والتضارب. ثم؛
- ◆العمل على التنسيق بين هذه الشبكة من المؤسسات مع الاستمرار في تقليص أدوارها ، لا سيما ما كان يعمل منها على المستوى القومي. وكما سنرى فيما بعد فإن هذا التداخل والتضارب بين المؤسسات أدى إلى إفساح المجال أمام بعض الأنظمة العازفة عن المشاركة الجادة في العمل العربي المشترك للتنصل من عضويتها في كثير منها، أو عدم سداد اشتراكاتها فيها، بل والعمل على الانفصال عنها.

واتخذ أقوى هجوم على صيغة الوحدة الاقتصادية شكل اتهام النسق العربي بالازدواجية بسبب قيام مجلس الوحدة بنفس وظائف المجلس الاقتصادي رغم أنه لا يضم في عضويته جميع الدول العربية بعكس الأخير(١٧). وقد تزايدت صلاحيات هذا الأخير مع تحوله في أواخر السبعينات إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. من جهة أخرى أدى تعثر مسيرة الوحدة إلى إعادة النظر في المفهوم ذاته، واكتسب مصطلح العمل الاقتصادي العربي المشترك أفضلية في الأدبيات العربية، التي أرادت له أن يتجاوز الصيغ البسيطة للتعاون الاقتصادي، وأن يقدم في نفس الوقت بديلا لعملية التكامل التي استندت إلى نظرية نبتت وأثبتت جدواها في بيئة مغايرة. ولما كان هذا العمل لا يستند إلى تأصيل نظري يرسم مراحل تحددها نظرية تراعي أصول علمي الاقتصاد والسياسة، فقد كان لا بد من وضع

تصور لأهداف له على المدى البعيد، وللمسار اللازم لبلوغها. ومن هنا كان تكريس جهود في النصف الثاني من السبعينات لوضع "استراتيجية للعمل الاقتصادي العربي المشترك"، وهو ما تم إقراره في قمة عمان، نوفمبر ١٩٨٠، التي خصصت للشؤون الاقتصادية. وقد أقرت هذه القمة مواثيق أخرى وهي ميثاق العمل الاقتصادي القومي وعقد التنمية العربية المشتركة. وتضمنت الاستراتيجية وضع خطة قومية للعمل الاقتصادي العربي المشترك، أسماها الميثاق خطة المشروعات المشتركة، غير أن هذه الخطة قوبلت بمعارضة، لا سيما من بعض الدول النفطية، فوئدت هي وعقد التنمية المشركة. بالمقابل جرى التركيز على حركة رأس المال المباشر، فأقرت القمة الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية.

(٣) محاولات إحياء المنهج التبادلي للتكامل

ترتب على ما سبق تراجع الفكر التكاملي إلى المستوى الإقليمي الجزئي، بينما تراجع الدور الرائد لمصر عقب توقيع اتفاقيات كامب ديفيد، وهو ما فتح الباب لصراعات إقليمية واضطرابات قطرية أوجدت مجالا لقيام أطراف خارجية بالدفع في اتجاه إعادة رسم الخريطة العربية لربط أقطار عربية بتكتلات تهيمن عليها أطراف غير عربية، إن لم تكن معادية للأمة العربية. وفي ١٩٨١ تم توقيع اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، تحت إشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إيذانا بالنكوص عن مواصلة بناء السوق المشتركة، التي ظل مجلس الوحدة يكافح بشتى الطرق للعودة إليها. وقد كانت تلك الاتفاقية اتفاقية تفضيلية لا تلبي للقواعد التي أقرتها اتفاقيات مراكش في ختام جولة أوروجواي للجات، التي أجازت فقط صيغتي منطقة التجارة الحرة والاتحاد الجمركي (أو ما يتجاوزهما). ولذلك تبنى المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي فكرة إنشاء "منطقة تجارة حرة عربية كبرى" التي كان مجلس الوحدة قد دعا إليها في منتصف الثمانينات، ليبدأ تنفيذها من أول ١٩٩٨، دون أن توضع في إطار استراتيجية بعيدة المدى للتكامل العربي. بل إن الاستراتيجية التي لم تجد حظها من التنفيذ والتي كان من المتوقع أن يعاد النظر في مرحلة ثانية منها في عام ٢٠٠٠ لم تعد تجد من يتبنى متابعتها.

هوامش الفصل الأول

(١) ص ١٢ من، إسماعيل صبري عبد الله: "العرب بين التنمية القطرية والتنمية القومية". **المستقبل العربي**، العدد ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، صفحات ١٢-٣٤. معاد نشره في، **وحدة الأمة العربية؛ المصير والمسيرة**، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة ١٩٩٥، صفحات ١٠٥-١٣٧.

(٢) أنظر مثلاء الفصل السادس من محمد محمود الإمام: **التكامل الاقتصادي الإقليمي، بين النظرية والتطبيق**. القاهرة ٢٠٠٠. أنظر أيضا الفصل السابع من، محمد محمود الإمام: **تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، الدروس المستفادة للتكامل العربي**. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ١٩٩٨.

(٣) أنظر في هذه التجارب مثلا الفصل التاسع من، **التكامل الاقتصادي الإقليمي، بين النظرية والتطبيق**.

(٤) أنظر مثلاء الفصلين الثاني والحادي عشر من المرجع السابق.

(٥) أنظر، ألفريد ج. موصري: **السوق العربية المشتركة؛ دراسة العلاقات التجارية بين البلاد العربية**، ١٩٢٠-١٩٦٧. ترجمة صليب بطرس. دار المعارف، القاهرة ١٩٧٥. أنظر المقدمة والفصل الأول، ص ٢٨ وما بعدها، وكذلك تقديم المترجم ص ١٧-١٨.

(٦) الفصل الثالث من، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**، صص ٢٥٣-٢٨٠ وبخاصة ص ٢٥٧.

(٧) وبالتالي فإن ما قام بين العرب لم يكن دولة وحدة مركزية، بل حكموا كولايات ضمن دول إسلامية، آخرها عثمانية ضمت ولايات أخرى، تعيش حياة ثقافية واحدة وتتكلم لغة واحدة وتخضع لعوامل تاريخية واحدة، دون أن تقوم بينها حدود بالمعنى الحديث. وبدأ العرب يسعون إلى إقامة دول لهم في أواخر القرن التاسع عشر. ولذلك يرى البعض أن الحديث عن نبذ التجزئة القطرية والسعي إلى استعادة دولة الوحدة هو حديث عن أمر لم يكن قائما فعلا. أنظر مداخلة يحيى الجمل، صص ١٠٦٥-١٠٦٩ في، مركز دراسات الوحدة العربية وجامعة صنعاء: **الوحدة العربية .. تجاربها وتوقعاتها**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩.

(٨) أنظر صليب بطرس: "مركز تموين الشرق الأوسط؛ تجربة التكامل الاقتصادي الإقليمي". **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**، السنة ٤، العدد ٩، كانون الثاني/يناير ١٩٧٨، صص ٧٧-١٠٢. أنظر أيضا، ألفريد ج. موصري: **السوق العربية المشتركة**. صص ٥٨-٦٧.

(٩) أنظر، ألفريد ج. موصري: **السوق العربية المشتركة**. الفصل الثالث صص ٦٨-٨٨.

أنظر أيضا، منير الحمش: **التكامل الاقتصادي العربي**. دار الجليل، دمشق، ١٩٨٧. ص‌ص ١٣٣-١٣٥.

(١٠) أنظر، الأمانة الاقتصادية لجامعة الدول العربية: **مجموعة المعاهدات الاقتصادية العربية. الجزء الأول: الاتفاقيات الثنائية المعقودة بين الدول العربية**. جامعة الدول العربية، القاهرة، فبراير ١٩٧٩. أنظر أيضا ألفريد موصيري: **السوق العربية المشتركة؛ دراسة العلاقات التجارية بين البلاد العربية، ١٩٢٠-١٩٦٧**. ترجمة صليب بطرس. دار المعارف، القاهرة ١٩٧٥، ص‌ص ٣٣-٥٦، وكذلك محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية .. تجاربها وتوقعاتها**. الجزء الأول. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيار / مايو ١٩٨٦، ص‌ص ٤٤٧- ٤٥٢.

(١١) أنظر ص‌ص ١٠٩-١١١ من جميل الجبوري: "قيام ميثاق الضمان الجماعي العربي". **شؤون عربية**، العدد ٣٧، آذار/مارس ١٩٨٤، ص‌ص ٩٨-١٤٧.

(١٢) أنظر في نشأة السوق المشتركة وتطورها، عبد الكريم عيدو: **السوق العربية المشتركة؛ عرض وتقييم وتحليل**. الأمانة العامة لمجلس الوحدة، عمان/الأردن، كانون الثاني/يناير ١٩٨٥.

(١٣) يستخدم بعض الكتاب مصطلح "اتفاقية السوق العربية المشتركة"، وهو تعبير خاطئ، لأنها صدرت بقرار من مجلس الوحدة، بينما الوحدة الاقتصادية هي التي صدرت باتفاقية دولية.

(١٤) أنظر سليمان حميد المنذري: "التطور التاريخي لآليات التكامل الاقتصادي العربي". ص‌ص ٨٧-١٦٨ من، معهد البحوث والدراسات العربية: **آليات التكامل الاقتصادي العربي**. مؤسسة دار الهلال، القاهرة، ١٩٩٣. وكذلك الباب الخامس من، سليمان حميد المنذري: **الفرص الضائعة في مسار التكامل الاقتصادي والتنمية العربية**. مكتبة مدبولي، ١٩٩٥.
أنظر له أيضا: "تطور الإطار المؤسسي القومي للعمل الاقتصادي المشترك"، الفصل الأول من، محمد محمود الإمام (محرر): **الجوانب المؤسسية والإدارية للتكامل الاقتصادي العربي**. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ١٩٩٨.

(١٥) الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: "**ورقة العمل**" المقدمة إلى اجتماعات فريق العمل المنعقدة في عمان في ٢٤/٤/ ١٩٨٤، تنفيذا للقرار رقم ٨٤٢ بتقييم مسيرة المجلس. وكان هذا تطويرا للتصنيف الذي ورد في الدراسة المقدمة من المجلس إلى، جامعة الدول العربية واتحاد الاقتصاديين العرب: **المؤتمر القومي لستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك**، بغداد ٧-١١/٥/١٩٧٨ (المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت) بعنوان "نحو تقويم العمل الاقتصادي العربي المشترك ومستقبله"، ص‌ص ٢٢٤-٢٧٩. ففيها جرى التمييز بين: مدخل تحرير التجارة - مدخل المشروعات المشتركة

– مدخل التنسيق القطاعي – مدخل التنسيق الإنمائي – مدخل تنسيق الاقتصاد العربي مع الاقتصاد الدولي. أنظر الفصل التاسع/ثالثا/٢/٣ لتصنيف سابق في ١٩٧٦، مما يشير لعدم استقرار المفهوم.

(١٦) ص ٤١٣ من، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية .. تجاربها وتوقعاتها.** مرجع سابق.

(١٧) سليمان حميد المنذري: "تطور الإطار المؤسسي القومي للتكامل الاقتصادي العربي"، الفصل الثاني من، **الجوانب المؤسسية والإدارية للتكامل الاقتصادي العربي.** لا سيما صص ١٣٩-١٥١.

الفصل الثاني

إنشاء مجلس الوحدة الاقتصادية العربية

مقدمة

نشأت فكرة الوحدة الاقتصادية من خلال اللجنة السياسية لمجلس الجامعة العربية في دور الانعقاد الثاني والعشرين حيث أوصت المجلس الاقتصادي بالعمل على تحقيق وحدة اقتصادية عربية كاملة تنفذ على مراحل وعلى أسرع وجه. وبحكم الفكر السائد كان تحرير التبادل التجاري هو المدخل الأساسي؛ وهو ما عززه موقف لبنان الذي ظل ثابتا طيلة المناقشات. وقد جرت مناقشات حول مقترحات بديلة على عدة مستويات: أولها المجلس الاقتصادي الذي بدأ في ١٩٥٤/١٢/١٥ في دراسة مقترح لبناني، وعاد فقرر في ١٩٥٦/١/٢٥ إرجاء النظر فيه. والثاني، جاء بناء على قرار ثانٍ من اللجنة السياسية، في شكل لجنة خبراء عقدت ١٤ جلسة في الفترة ٦-١٩٥٦/٦/٢٢، وأعدت مشروع اتفاقية الوحدة الاقتصادية "الشاملة"، ومشروعا بالخطوات اللازمة لتحقيق هذه الوحدة. كما أعدت تقريرا مفصلا عن النقاط التي دار البحث حولها في اجتماعاتها. وأحال المجلس الاقتصادي في ١٩٥٧/٥/٢٥ تقرير لجنة الخبراء ومقترحاتها إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والوحدة والتخطيط التابعة له، فعقدت سبع جلسات فيما بين ١٩٥٧/٥/٢٦ و ١٩٥٧/٦/٣. لمناقشتها. وعاد المجلس في ١٩٥٧/٦/٣ لمناقشة تقرير هذه الأخيرة. من خلال هذه المناقشات تتضح المواقف المتباينة للدول المختلفة من مفهوم الوحدة الاقتصادية وعناصرها ومراحلها، وهي المواقف التي أدت إلى ظهور الاتفاقية بالشكل الذي انتهت إليه، والتي عكست مواقف الدول التي اتخذتها منها فيما بعد. ولذلك فسوف نعرض فيما يلي ملخصا للمناقشات ومواقف الدول المشاركة بشأنها[١٨].

المقترح اللبناني

كان لبنان يناهض مبدأ الوحدة الاقتصادية، فرفض مقترحا سوريا بشأنها (كما سيتضح في الفصل الثالث)، حرصا منه على استبقاء سيطرته على سياساته الاقتصادية، ولكنه في الوقت نفسه راغبا في المضي في منهج تحرير التبادل التجاري، نظرا لكون اقتصاده يعتمد أساسا على التجارة، بما في ذلك تجارة الترانزيت. ولذلك تقدم إلى المجلس الاقتصادي باقتراح ادعى أنه يحقق ما استهدفته اللجنة السياسية، يتضمن تعديل اتفاقية تسهيل التبادل التجاري التي كانت سارية آنذاك (أنظر الفصل الثالث) على النحو التالي:

- اعتماد سائر الجداول الواردة في الاتفاقات الثنائية العربية وإقرار معاملات التفضيل والإعفاء الواردة فيها.
- عدم إخضاع البضائع المعفاة من الرسوم لأية إجازة مسبقة في الاستيراد أو التصدير.
- عدم منع استيراد المواد الواردة في الجداول الملحقة بتلك الاتفاقية.
- الموافقة على تعديل اقترحه الوفد الأردني بشأن تنظيم تجارة الترانزيت وتسهيلها.
- إقرار مشروع لاتفاقية الترانزيت ألحقه باقتراحه.

غير أن اللجنة السياسية أصدرت خلال اجتماعها في دمشق في ١٩٥٦/٥/١٩ قرارا ينص على :

> "لما كانت الوحدة الاقتصادية من أهم الأهداف التي تسعى إليها جامعة الدول العربية، فإن اللجنة السياسية توصي بتأليف لجنة من الخبراء العرب تتولى إعداد مشروع كامل لهذه الوحدة والخطوات التي يجب أن تتبع من أجل تحقيقها، على أن تقدم الحكومات العربية إلى الأمانة العامة أسماء ممثليها في هذه اللجنة في مدى ثلاثة أسابيع، وأن تقدم اللجنة تقريرها إلى اللجنة السياسية في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر".

وتشكلت اللجنة من مندوبي ثمانية من أعضاء الجامعة التسعة: السبعة المؤسسين للجامعة والذين كانوا أعضاء في المجلس الاقتصادي وليبيا، بينما لم تشارك السودان. وبادر لبنان فقدم إلى لجنة الخبراء بمشروع **"اتفاقية بشأن التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت**

والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية"، مدتها سنة تُجدد حكما سنة بعد أخرى ما لم يُتفق على غير ذلك، وتتضمّن دمجا وتعديلا للاتفاقيتين الخاصتين بتسهيل التبادل التجاري وبتسديد المدفوعات. ففيما يتعلق بالتبادل التجاري يجري تعميم الإعفاء من الرسوم الجمركية وقيود الاستيراد والتصدير على تبادل جميع المنتجات الزراعية والصناعية والحيوانية والثروات الطبيعية بين جميع البلدان الأطراف، مع الأخذ بشهادة المنشأ التي تضمنها التعديل الأول لاتفاقية تسهيل التبادل التجاري، واستبعاد ما أشارت إليه تلك الاتفاقية بالنسبة للبضائع التي يمنع استيرادها أو تصديرها، مع إجازة إيقاف استيراد أو تصدير بعض المنتجات الزراعية بصورة مؤقتة ولأسباب معينة. أما البضائع الأجنبية المستوردة من أحد الأطراف الأخرى أو عن طريقهِ فتعامل معاملةً لا تقل رعاية عما يستورد عن أي طريق آخر. وبالنسبة لتجارة الترانزيت يؤخذ بالصيغة المقررة في التعديل الأول لاتفاقية تسهيل التبادل. كما تضمن المشروع بالنسبة إلى تسديد المدفوعات وانتقال رؤوس الأموال إضافة إلى اتفاقيتها وتعديلها الأول، نصا على معاملة رؤوس الأموال العائدة إلى أحد البلدان الأطراف والتي تساهم في الشركات العاملة فيها معاملة رؤوس الأموال الوطنية فيما يختص بالشروط المقيّدة لنسبة الاشتراك في رؤوس الأموال التي تكون في بلد الاستثمار، مع الإبقاء على مفعول التعامل التجاري بدون تحويل عملة بين أي دولة وغيرها من البلدان المتعاقدة ساريا في كل الحالات التي تعتبر أفضل لصالح البلدين مما نص عليه المشروع. وكانت الإضافة الهامة التي أتى بها المقترح اللبناني النص على تعهد كل من الأطراف المتعاقدة بمنح حرية الانتقال التامة للأفراد فيما بينها، وحرية الإقامة وممارسة النشاط الاقتصادي والعمل والاستخدام والمهن الحرة لرعايا الأطراف الآخرين، على أساس المساواة مع رعاياه.

واقترح المشروع من الناحية التنظيمية تكوين لجنة مشتركة دائمة، تجتمع مرة كل ستة أشهر على الأقل أو كلما دعت الحاجة، على أن يتم ذلك في عواصم الدول الأعضاء بصفة دورية؛ مهمتها:

◆السهر على حسن تنفيذ الاتفاقية.

◆اقتراح كل ما من شأنه توسيع التبادل وتعزيز التعاون بين الأطراف المتعاقدة تمهيدا لتحقيق الوحدة الاقتصادية الشاملة وإعداد الدراسات الخاصة بالمراحل المؤدية إليها (أي أنه أرجأ النظر في المراحل التي كانت اللجنة السياسية قد طلبت تحديدها).

◆النظر في الاعتراضات والشكاوى التي قد يتقدم بها المستوردون والمصدرون والسائقون والمسافرون في كل من البلدان الأطراف والتحقق من صحتها واقتراح الحلول بشأنها.

◆دراسة كل ما من شأنه تنسيق سياسات الدول الأعضاء في حقول التجارة والصناعة والاستيراد والتصدير والرسوم الداخلية والتعريفات الجمركية على ضوء الأوضاع الاقتصادية في كل منها، وذلك بغية التقريب بين التشريعات النافذة فيها، وعرض هذه الدراسات على كل من السلطات المختصة لتقرر ما تراه مناسبا بشأنها.

المشروع السوري الأردني

بادرت الأردن وسوريا بإعداد مشروع اتفاقية للوحدة الاقتصادية بينهما في محاولة للتأثير على مناقشات لجنة الخبراء قبيل اجتماعها بيومين[١٩]. ونص هذا المشروع على أن يشرف على تنفيذ الاتفاقية "**المجلس الاقتصادي المشترك للوحدة الاقتصادية**"، تعاونه لجنتان هما اللجنة الجمركية الدائمة لمعالجة شؤون الجمارك وشؤون النقل والترانزيت، واللجنة الاقتصادية والمالية الدائمة لمعالجة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياحة ودراسة أمور الاستيراد والتصدير والتجارة الداخلية والصناعة وقضايا الضرائب والمكوس والرسوم والشؤون المالية والنقدية، مع إجازة إضافة لجان أخرى. ويكون لكل من الطرفين ثلاثة ممثلين لكل منهم صوت، في كل من المجلس ولجنتيه. ونص المشروع كذلك على أن يربط بالمجلس "دائرة مراقبة" تتولى السهر على حسن تنفيذ مقررات المجلس ولجانه والإدارات المرتبطة به، وتقديم الاقتراحات التي تؤمن الانسجام والتنسيق في الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. وحدد المشروع المهام المطلوبة لتحقيق الوحدة الاقتصادية

المنشودة. وقد تأثر المشروع الذي تقدمت به الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بشأن الوحدة الاقتصادية العربية بهذا المشروع فتحمس له بطبيعة الحال مندوبو الأردن وسوريا.

اتجاهات المناقشة

ساد مناقشات لجنة الخبراء اتجاهان رئيسيان:

- ◆الأول تمسك به لبنان ويقضي بالتوقف عند حد تحرير التدفقات واتباع ما يلزم لذلك من أدوات التنسيق وفقا لمشروعه المسمى "السوق الموحدة"، أما ما يتجاوز ذلك فيترك للمستقبل لينال حظه من الدراسة المتأنية التي يقوم بها خبراء، مع إشراك الخبرة الأجنبية إذا اقتضى الأمر. ويلاحظ تركيز لبنان المستمر على الخبرة الأجنبية حتى في بعض التشكيلات المقترحة في الاتفاقية التي أُقرت، واستشهاده بها في عدة مواقف. وقد تذرع بخطورة التسرع في إلزام الدول بالتوقيع على اتفاقية لم تُبنَ على دراسات كافية ومعلومات وافية، كما استشهد بالتعثر الذي تعاني منه اتفاقيتا تسهيل التبادل التجاري وتسديد المدفوعات.
- ◆الثاني تزعّمه الأردن، ونال تأييدا بدرجة أو أخرى من معظم الدول الأخرى، ويذهب إلى ضرورة أن تضع الاتفاقية المواصفات المثلى للوحدة الاقتصادية. فإذا كانت هناك صعوبات بشأن بعض الجوانب فإن الأمر يُترك للمراحل التي تُرسم للوصول إلى الوحدة الاقتصادية الشاملة. وقد أشارت المناقشات التي تمت في لجنة الشؤون الاقتصادية والوحدة والتخطيط إلى أن الوحدة الاقتصادية كان ينظر إليها على أنها تعني إنشاء منطقة جمركية (بكل متطلباتها) وتوحيد التشريعات وتنسيق السياسات الاقتصادية. ومع ذلك فإن مناقشة المراحل أوضحت أن لكل طرف تحفظا على أمر أو آخر، وانتهت إلى تجاوز تلك التحفظات من خلال تأجيل بعض الأمور موضع الجدل إلى مراحل متأخرة.

وقد قام السيد رجائي الحسيني ممثل السعودية ومقرر اللجنة بجهد كبير للتوفيق بين الاتجاهات المختلفة، حاول من خلاله أن يمهد لموقف بلاده من فكرة الوحدة الذي كان

أقرب إلى الموقف اللبناني من غيره. فدعا لجنة الخبراء إلى أن يتقبلوا النص على الوحدة الكاملة كما يجب أن تكون – باعتبار أن هذا هو مطلب اللجنة السياسية – وأن يقوموا في نفس الوقت بوضع مشروع مبسط بما هو قابل للتطبيق في الوقت الراهن، وأن يجيزوا عقد اتفاقيات ثنائية تتجاوز في مزاياها ما تنص عليه الاتفاقية الجماعية. وأدت محاولة تجاوز "الصورة المبسطة" إلى عزوف بعض الأطراف التي شاركت في صياغة الاتفاقية عن الانضمام إليها بعد إقرارها. وأظهرت المناقشات تفاوتا في الآراء في عدد من القضايا التي يمكن تصنيفها تحت العناوين الآتية:

(١) التنسيق أو التوحيد. (٢) عقد اتفاقيات مع أطراف أخرى. (٣) شمول الدول إلى جانب الرعايا. (٤) الموقف من الإيرادات المشتركة. (٥) حماية الصناعات الناشئة. (٦) الجوانب التنظيمية.

(١) التنسيق والتوحيد

تضمَّن مشروع الأمانة في المادتين الثانية والتاسعة (أنظر صيغتهما النهائية فيما بعد) النص على التنسيق بالنسبة للسياسات (الاستيراد والتصدير – التجارة الداخلية والزراعة والصناعة – المالية والنقدية – النقل بالترانزيت)، وعلى التوحيد فيما يتعلق بالتشريعات (العمل والأعباء الاجتماعية – الضرائب والرسوم – ممارسة النشاط) والأنظمة (للاستيراد والتصدير – النقد– الصرف الأجنبي – البنوك). غير أن اللجنة اتجهت إلى تغليب التوحيد، فرأت مثلا توحيد سياسات الاستيراد والتصدير بجانب توحيد التشريعات، بينما رأى لبنان الوقوف عند "التنسيق" محذرا من "التوحيد" مع وجود تباين كبير بين الدول الأطراف. وفي محاولة لإرضاء وجهات النظر المتفاوتة، أضيف نص (في آخر المادة الثانية) يجيز التجاوز عن مبدأ التوحيد في حالاتٍ وأقطار خاصة بموافقة مجلس الوحدة. كما أقر الخبراء مبدأ التنسيق بالنسبة للسياسات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية مع تقديم الزراعة والصناعة على التجارة الداخلية التي كانت مقدمة عليهما في مشروع الأمانة العامة إقتداء بمشروع الاتفاقية الأردنية/السورية. ولا يعود الخلاف إلى اختلاف رؤية كل من الأطراف المختلفة لما يتوقعه من عملية الوحدة الاقتصادية فقط، بل إنه كثيرا ما كان يعكس مواقف اجتهادية

من مندوبي الدول، فإذا بها تتغير من مستوى للمناقشة إلى مستوى آخر، فضلا عن عـــدم الاستناد إلى أسس نظرية واضحة. وفيما يلي عدد من القضايا التي دارت حولها المناقشات في هذا المجال:

(١/١) الإدارة الجمركية

اعتبر مشروع الأمانة أول الوسائل جعل البلاد العربية **منطقة جمركية واحدة** تخضـــع لإدارة موحدة. وظهر خلاف حول **توحيد الإدارة الجمركية**:

◆اعترضت عليه لبنان.

◆أيدته الأردن، مشيرة إلى أن لهذا الأمر مثال في الولايات الست التي تضمـــها ألمانيـــا الغربية. وطالبت بأن يُنَص على توحيد إدارات الاستيراد والتصدير كما في الاتفاقيـــة الأردنية/ السورية.

◆انتهت لجنة الخبراء إلى جعل الإدارة لا مركزية، بمعنى إعطاء اللجنة الجمركية سلطة اتخاذ القرارات وترك تنفيذها إلى الإدارات القطرية.

◆ورغم معارضة مندوب سوريا الذي دعا إلى وضع اتفاقية الوحدة بصورتها الكاملـــة، أغفلت الصيغة النهائية للاتفاقية النص على الإدارة الجمركية عندما تعرضـــت لمـــهام اللجنة الجمركية. وعدلت المادة التاسعة بالاستعاضة عن النص على أن يتولى المجلس "الإشراف على إدارة المصالح الجمركية الموحدة" بنص على قيامه "بوضع التعريفـــات والأنظمة والتشريعات التي تهدف إلى إنشاء منطقة عربية جمركية موحدة"، باعتبار أن النص على الهدف (وهو إقامة المنطقة الجمركية) يسهّل فيما بعد تعديـــل الوســيلة إذا اتضح أنها غير كافية لبلوغ الهدف.

◆وخشية من ألا تكفي الوسيلة المقترحة لتحقيق الهدف، طلب مندوب السعودية تعديـــل الصيغة من كونها "تهدف إلى إنشاء المنطقة" إلى "اللازمة لإنشائها".

◆كحل وسط أضافت اللجنة "بإدخال التعديلات اللازمة عند الاقتضاء" (مـــادة ٩ فقـــرة ٢/أ).

(٢/١) النقد والسياسات النقدية

نالت قضية توحيد النقد وما يتعلق به من سياسات أكبر قدر من الحوار، ذلك أن هـذه القضية كانت مثارة منذ الأربعينات. وكعادته تزعَّم لبنان اتجـاه معارضة التوحيد لعـدة أسباب:

◆أن توحيد النقد يقتضي توحيد السياسة النقدية والمالية وهو ما لا يتم إلا في ظل وحـدة سياسية، إذ يصعب على أي دولة مستقلة أن تتنازل عن سيادتها في هذا الشأن.

◆وبالتالي فالقول بأن الدول العربية كانت دائما ذات نقد موحد ولم تستقل عملاتها إلا في ربع القرن الأخير هو قول مردود عليه بأن ذلك التوحيد إنما تحقق في ظل الخضـوع لسلطة سياسية (خارجية) موحدة.

◆ثم أن هناك صعوبات عملية لا بد من مواجهتها: إذ كيف يتم في ظل نقد موحد الاتفاق على نسب المساهمة في غطاء النقد ؟ وما هي مكوناته ؟

◆كما أنه من مخاطر توحيد النقد أن تفرط دولة ما في الإنفاق مما يؤدي إلى التضخم؛ ويكون هذا بمثابة ضريبة تجبيها تلك الدولة من الدول الأخرى المشاركة.

بالمقابل فإن الأردن، تؤيدها مصر، كانت من أنصار التوحيد:

◆فالصعوبات التي تعترض توحيد النقد أمر يجب التغلب عليها، شأنه شأن أي بند آخـر من بنود الوحدة. وإذا كانت بعض الدول قد ضحت بقبـول أمـور أخـرى كـالوحدة الجمركية فإن على لبنان أن تضحي بالمثل بقبول وحدة النقد.

◆وتوحيد النقد – على عكس ما قيل – ضروري لنجاح اتفاقية الوحدة. فهو نتيجة حتمية لتوحيد الجمارك وسياسة الاستيراد والتصدير والأنظمة المتعلقة بها. وبدونـه يتعـذر وضع التعريفة الجمركية الموحدة.

◆وإذا لم يتم توحيد النقد فإن أي دولة عضو تستطيع التوسع في إصدار نقد على حسـاب الوحدة الجمركية. وهذا أمر يمكن تداركه إذا حدث توحيد وتولى بنك مركزي مسئولية الإصدار.

◆ولا يعتبر توحيد السلطة السياسية ضروريا بدليل وحدة النقدين البريطاني والأردني رغم أنهما لدولتين مستقلتين. ورد مندوب العراق على ذلك بأن العملتين تقعان في منطقة دفع واحدة (الإسترليني) وليستا عملة موحدة.

◆أشار مندوب سوريا إلى أن صعوبات توحيد العملة أقل من صعوبات تنسيق السياسات النقدية والمالية على النحو الذي يقتضيه استقرار النقد، فهناك مخاطر نشوء سوق سوداء. وضرب مثلا لذلك بلجيكا وسويسرا وفرنسا حين اتفقت على سعر تعادل للفرنك، ثم اضطر بعضها إلى اتخاذ تدابير خرق بموجبها الاتفاق حيال تقلب سعر الفرنك في البعض الآخر. وفي وسع البنك المركزي المقترح إجراء مقاصة في هذه الحالة. وإذا عجزت دولة عن دفع الرصيد المستحق عليها جرى تخفيض نقدها بموافقة مجلس الوحدة؛ فإذا لم توافق الدولة المعنية على ذلك فسوف يبقى الدين في ذمتها كما أوضح مندوب الأردن. وقد اعترضت لبنان على هذا بأنه يعني أن تحمي دولة نقد دولة أخرى.

أضاف مندوب اليمن أن البلاد العربية المتخلفة أقرب لقبول التوحيد، إذ ليس لديها أنظمة وتشريعات نقدية تقف عقبة في هذا السبيل. وأيده مندوب سوريا مشيرا إلى أن التوحيد يساعد تلك الدول على اللحاق بالدول الأخرى الأكثر تطورا.

وكمحاولة للتوفيق بين وجهتي النظر قدمت عدة اقتراحات:

◆إما بالنص على البدء بالتنسيق تمهيدا للتوحيد في أقرب فرصة ممكنة.

◆أو بالنص على التوحيد مع النظر في التنسيق عند الحديث عن المراحل.

◆أو الاكتفاء بالتنسيق مع الإشارة في تقرير اللجنة إلى تحبيذ التوحيد، وترك الأمر للجنة السياسية باعتبار أن الأمر ينطوي على قرار سياسي.

وانتهى رأي لجنة الخبراء إلى النص على توحيد النقد وإدارته والسياسة النقدية والمالية والأنظمة المتعلقة بها، وإجازة إرجاء دخول بعض الدول الأعضاء في الوحدة النقدية ريثما تتوفر لها الشروط المناسبة لذلك، على أن تقوم بتنسيق سياساتها المالية والنقدية بالاتفاق مع كتلة بلدان النقد الموحد بما يضمن تحقيق أغراض الوحدة الاقتصادية. وخلال مناقشة لجنة

الشؤون الاقتصادية أخذ بنص آخر اقترحته مصر وهو "تنسيق السياسات النقدية والمالية والأنظمة المتعلقة بها في بلدان الأطراف المتعاقدة تمهيدا لتوحيد النقد بها" وذلك حتى تستقيم أوضاع هذه الفقرة !! وسوف نرى فيا بعد أن التكامل النقدي (تنسيقا وتوحيدا) له أدوات متعددة، وأن علاقة هذا التكامل بالتكامل الاقتصادي شغلت صندوق النقد العربي عند قيامه، وهو ما دفعه إلى دراسة قضاياه وما تعنيه تجارب الأقاليم التكاملية الأخرى.

(٣/١) تشريعات الضرائب

حظيت قضية توحيد تشريعات الضرائب على الأنشطة الاقتصادية بمناقشات مستفيضة. فمن جهة لم تكن الزراعة مذكورة صراحة، فطالبت لبنان بالنص عليها في مقدمة الأنشطة الاقتصادية. ومن جهة أخرى اعترضت لبنان على مبدأ التوحيد في اتفاقية جماعية. ففي الولايات المتحدة يكون للولايات حق في تشريع بعض الضرائب دون الرجوع إلى الإدارة المركزية. وأيدت ذلك السعودية التي أشار مندوبها إلى التزام تشريعاتها بتطبيق الشريعة الإسلامية، وإلى عدم معقولية الرجوع لمجلس الوحدة عند فرض أي رسم مهما كان شأنه. وبناء عليه أُخذ برأي لبنان بأن يكون التوحيد في كل ما هو ضروري لتأمين مبدأ تكافؤ الفرص، وأن يؤخذ بالتنسيق في الضرائب الأخرى.

(٤/١) الاتفاقيات الثنائية

اقترح مندوب السعودية، في إطار الحل الوسط الذي تقدم به، إضافة مادة تقضي بإجازة عقد اتفاقيات ثنائية تتضمن مزايا أوسع من تلك التي تأتي بها اتفاقية الوحدة. كذلك اقترح مندوب مصر مادة تنص على ألا تخل اتفاقية الوحدة بما تتضمنه الاتفاقيات الثنائية المبرمة أو التي ستبرم في المستقبل بين البلدان العربية من مزايا أخرى. واعترض مندوب سوريا بأن المفروض أن تكون اتفاقية الوحدة اتفاقية مثلى بحيث لا يُتصور قيام اتفاق ثنائي يتضمن مزايا أوفر، إذ العكس هو الصحيح. غير أن مندوب مصر أوضح أن المقصود هو تمكين بعض الدول من تجاوز بعض المراحل الأولى التي يتم بموجبها تنفيذ الوحدة، كالسماح مثلا من خلال الاتفاق الأردني/السوري البدء بتنفيذ وحدة جمركية. وأبدت الأردن تخوفها من أن يفتح هذا بابا ينعدم معه مبدأ تكافؤ الفرص بين رعايا البلدان المتعاقدة ثنائيا

وبين البلاد العربية الأخرى. وخلصت اللجنة إلى إجازة قيام بلدين أو أكثر بعقد اتفاقيات اقتصادية تستهدف وحدة أوسع مدى (المادة الخامسة عشرة من الاتفاقية). وسنرى فيما بعد أن بعض الدول (ومنها السعودية) طبقت هذا المبدأ خارج اتفاقية الوحدة الاقتصادية.

(٥/١) الإنماء الاقتصادي

على الرغم من تمسك لبنان بقواعد السوق، وعزوفها عن استخدام مصطلح "تخطيط" (الذي كان يطلق عليه محليا اسم "تصميم")، فقد كانت هي التي اقترحت كأحد اختصاصات المجلس "**تنسيق الإنماء الاقتصادي ووضع برامج لتحقيق مشاريع الإنماء العربية المشتركة**"[٢٠]. وقد أضاف الخبراء هذا البند دون مناقشة إلى نهاية المادة التاسعة، فعدلت لجنة الشؤون الاقتصادية ترتيبه إلى الرتبة الثالثة (جـ) فأصبح يلي ما يتعلق بالمنطقة الجمركية الموحدة وتنسيق سياسات التجارة الخارجية. ونذكّر هنا بأن الأمانة العامة اختتمت مذكرتها بالإشارة إلى **الخطة الاقتصادية العامة**[٢١]. وقد جاء الحديث عن هذه الخطة في معرض الحديث عن إقامة اتحاد (فيدرالي) تتولى فيه حكومة الاتحاد رسم مقاليد الحياة الاقتصادية ومشاركة الحكومات المحلية في تنفيذها، في مجالات السياسة النقدية المصرفية والسياسة الجمركية والسياسة المالية، كما تتناول الخطة الاقتصادية العربية التي تهدف إلى توحيد البلاد إضافة لذلك النهوض بكافة أوجه الإنتاج القومي من زراعة وصناعة وتجارة. ومع ذلك لم تضمّن مشروعها أسلوب وضع هذه الخطة، أو دور مجلس الوحدة فيها، أو علاقتها بالمشروعات المشتركة.

(٦/١) موقف لجنة الشؤون الاقتصادية

رغم كل المناقشات التي دارت في لجنة الخبراء حول قضايا التنسيق والتوحيد، فقد عادت لجنة الشؤون الاقتصادية والوحدة والتخطيط فرجحت كفة التنسيق. وبدا هذا واضحا بالنسبة لقضية توحيد النقد. كذلك أخذت بالمبررات التي أثيرت حول مشاكل توحيد التشريع الضريبي فحولته إلى تنسيق. بالمثل حولت توحيد تشريع العمل والضمان الاجتماعي إلى تنسيق (المادة ٢/٦)، ومع ذلك فعندما عدلت المادة التاسعة الخاصة بسلطات المجلس بالاستعاضة بلفظ "تنسيق" عن لفظ "وضع" حيثما عدل التوحيد إلى تنسيق، فإن الفقرة

الخاصة بتشريعات العمل والضمان الاجتماعي (٢/ز) بقيت على حالها دون تعديل، مشيرة إلى قيام المجلس "بوضع" هذه التشريعات "الموحدة". وعلى الرغم من أن الإشارة في المادة الثانية إلى النقل والترانزيت اكتفت بتوحيد أنظمتها دون إشارة إلى تنسيق السياسة المتعلقة بهما (فقرة ٣)، فقد أعطت المادة التاسعة (فقرة ٢/و) للمجلس سلطة هذا التنسيق إضافة إلى وضع الأنظمة. كما أبقت اللجنة اصطلاح "وضع" بالنسبة لما يقوم به المجلس من التشريعات الأخرى (فقرة ٢/ط). من جهة أخرى قصرت اللجنة أمر الإحصاء على توحيد أساليب التصنيف والتبويب الإحصائية دون إشارة إلى توحيد القوانين والأنظمة في هذا المجال. وأخيرا أسقطت المادة التاسعة البند الخاص بالإشراف على الإدارة الجمركية بواسطة اللجنة الجمركية، كما عدلت اختصاصات اللجنة الجمركية بالاكتفاء بالنص على قيامها بمعالجة الشؤون الجمركية الفنية والإدارية، دون إشارة إلى قيامها بإدارة الجمارك الموحدة على أساس اللامركزية.

(٢) الاتفاقات مع أطراف أخرى

قضية أخرى حظيت بالنقاش هي مدى تدخل مجلس الوحدة في قيام الدول الأعضاء بعقد اتفاقيات مع دول أخرى. فبالنسبة للدول خارج الوحدة نص مشروع الأمانة على عقد الاتفاقيات التجارية واتفاقيات المدفوعات مع البلدان الأخرى بصورة مشتركة وبنصوص متماثلة. وأعطى المجلس اختصاص الاشتراك في مفاوضات تلك الاتفاقيات وإعداد مشاريعها باسم الوحدة الاقتصادية العربية وعرضها على حكومات الأطراف المتعاقدة لإقرارها من قبل السلطات المختصة. كما طالب الحكومات بعرض ما تعده من مشاريع لمثل هذه الاتفاقيات على المجلس قبل إبرامها. وقد تباينت المواقف من هذا الأمر:

- فلبنان أشار إلى أنه من غير المقبول إلزام جميع الدول بالدخول في مفاوضات مع دولة يتفاوض معها المجلس، وطلب في البداية ترك الحرية للدول لعقد الاتفاقيات على أساس أن تستأنس برأي المجلس (بصفة مراقب مثلا)، كما هو الحال في مجموعة البنيلوكس. ثم عادت فطلبت إجازة التجاوز عن مبدأ الإلزام في حالات خاصة بموافقة من المجلس. وقد رفض هذا الاعتراض بدعوى أن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية

وتلزم الجميع، ولا بد من هذا ضمانا لئلا تأتي بعض هذه الاتفاقيات متعارضة مع الوحدة.

◆وأثارت مصر قضية عكسية هي رغبة دولة عضو في عقد اتفاقيات ثنائية لأسباب خاصة، سياسية أو عسكرية أساسا ولا تريد إطلاع باقي الدول عليها. ولعلها كانت تضع في اعتبارها الاتفاقيات التي تتضمن أمورا لها أهميتها الأمنية، مثل صفقة الأسلحة التشيكية الشهيرة. واعترضت الأردن على ذلك على أساس أن أي اتفاقية لها انعكاسات اقتصادية فهي تؤثر على الوحدة؛ بينما اقترح مندوب سوريا قصر النص على الاتفاقيات ذات الصبغة التجارية البحتة، وترك ما عدا ذلك إلى تقرير اللجنة لتعالجه اللجنة السياسية. ثم عدل اقتراحه إلى إلحاق بروتوكول بالاتفاقية يجيز عقد اتفاقيات ثنائية لأغراض سياسية أو دفاعية، فوافقت اللجنة على ذلك وأن يأخذ شكل بروتوكول سري.

وخلصت لجنة الخبراء إلى إعطاء مجلس الوحدة سلطة عقد الاتفاقيات مع البلدان الأخرى وعرضها على حكومات الأطراف المتعاقدة لإبرامها. غير أن مصر عرضت على لجنة الشؤون الاقتصادية والوحدة والتخطيط مبدأ عاما هو "تنسيق اقتصاد المنطقة حيال الاقتصاد العالمي"، وكررت موقفها من الاتفاقيات ذات الطبيعة الخاصة. واستشهد مندوب مصر بما تم من تعاون اقتصادي بين البلاد العربية حيال الاقتصاد العالمي، كان له أثره الفعال خلال العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦. وثار في اللجنة نقاش حول ما إذا كان عقد الاتفاقيات يتم "بموافقة" أو "بمشاورة" المجلس. وانتهت اللجنة إلى تعديل النص الخاص بسلطة المجلس بالنسبة لوضع سياسة الاستيراد والتصدير الموحدة والأنظمة والإجراءات المتعلقة بها وتعديلاتها بحيث يتحول التوحيد إلى تنسيق مع الإشارة إلى ربط ذلك التنسيق بالتنسيق حيال الاقتصاد العالمي. وترك الأمر إلى سلطة مجلس الوحدة إلى اللجنة السياسية والمجلس الاقتصادي. وقد انتهت مناقشات هذا الأخير بتصويت أيدت فيه كل من مصر والأردن وسوريا والسعودية أن يكون عقد الاتفاقيات بموافقة المجلس، بينما اختارت لبنان والعراق واليمن أن يتم الأمر بمشاورته؛ فنال الرأي الأول الأغلبية. وأصبحت الفقرة على

نحو ما هو وارد في المادة التاسعة (٢/ب). ومن ثم بقي النص في المادة الثانية (فقـــرة ٤) على حاله.

(٣) شمول الدول إلى جانب الرعايا

من المفارقات التي أظهرتها المناقشات أنه رغم أن السعودية كانت تفضل الأخذ بحرية السوق، فإن مندوبها كان هو الذي اقترح إدخال إضافةٍ إلى مقدمة المادة الأولى التي كـــانت تنص على إقامة وحدة اقتصادية كاملة تضمن بصورة خاصة لرعايا الـــدول علـــى قـــدم المساواة الحريات الخمس التي جاءت كأهداف للاتفاقية. وكانت الإضافة هـــي أن تضمـــن الاتفاقية تلك الحريات للدول ورعاياها، ذلك أن رؤوس الأموال قد تكون خاصة وقد تكـــون حكومية. كذلك فللحكومات الحق في أن تستعمل المرافئ والمطارات ولها حقوق في التملك والنقل والترانزيت، ومن ثم يجب النص عليها صراحة.

(٤) الإيرادات المشتركة

ورغم التسليم بمبدأ المنطقة الجمركية الموحدة ورغم الإشارة إلى الإيرادات المشـــتركة (أي العائدات الجمركية والمكوس والرسوم التي تحصّل في إطار المنطقة الجمركية) ومدى علاقتها بتوحيد النقد فقد تركت لجنة الخبراء أمر توزيع هذه الإيـــرادات بيـــن الحكومـــات الأطراف إلى قرار يصدره المجلس بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات. وثار نقاش حول قواعـــد اقتسام الإيرادات المشتركة في لجنة الشؤون الاقتصادية:

- ♦طلب بعض الخبراء (العراق ولبنان) بيان قاعدة التقسيم والفترة التـــي يحســـب عنـــها متوسط إيرادات الجمارك، حتى تكون الدول على بينة من أمرها عند عرض مشـــروع الاتفاقية عليها.
- ♦ثار تخوف (سوريا) من أن يؤدي تحديد قاعدة إلى إثارة اعتراض الدول، سواء كـــانت القاعدة هي التقسيم على أساس موازنات الدول، أو الدخل القومي أو نسب المســـاهمات في الجامعة. لذا يُفضل ترك الأمر لدراسة واقعية يقوم بها المجلس خاصة وأن هنـــاك فترة كافية قبل بدء تحصيل الإيرادات المشتركة.

وتغلب الرأي الثاني فأفردت لجنة الشؤون الاقتصادية للأمر مادة تنص على أن يقوم مجلس الوحدة، قبل تنفيذ الوحدة الجمركية، بدراسةٍ يجري بمقتضاها اتفاق بين الحكومات على قواعد اقتسام الإيرادات المشتركة. وبناء عليه نصت المادة الحادية عشرة على أن: "تقتسم إيرادات المجلس المشتركة بين حكومات الأطراف المتعاقدة بالاتفاق فيما بينها على أساس الدراسة التي يقوم بها مجلس الوحدة الاقتصادية على أن يتم ذلك قبل تنفيذ الوحدة الجمركية".

غير أن هناك أمرا آخر ارتبط بقضية التقسيم هو تحديد أنصبة الدول في ميزانية المجلس: فقد رأت لجنة الخبراء أن يقرر المجلس هذه الأنصبة خلال الفترة التي تسبق الإيرادات المشتركة، وأن يجري خصم نفقات المجلس منها عند تحصيلها. وفي ضوء ما استقر عليه الرأي في لجنة الشؤون الاقتصادية، نصت المادة العاشرة على: "تغطًى نفقات المجلس والأجهزة المرتبطة به من الإيرادات المشتركة. وخلال الفترة التي تسبق تلك الإيرادات تساهم الحكومات بتغطية تلك النفقات بنسب يحددها المجلس".

(٥) حماية الصناعات الناشئة

كان من أهم الموضوعات التي حظيت بالنقاش المستفيض حماية الصناعات الناشئة، وهو موضوع تتباين فيه الآراء بحكم تفاوت المراحل التي قد قطعتها دول آخذة بالنمو في عملية التصنيع:

- ♦طلب العراق إضافة نص ضمن الأحكام الانتقالية يجيز اتخاذ تدابير لتشجيع الصناعات المحلية بصورة مؤقتة إلى أن تقف على قدميها. وأيد مندوب السعودية هذا الاقتراح مشيرا إلى وجود تفاوت كبير في التقدم الصناعي بين الدول العربية، وقد تتوفر مقومات تصنيع لدى الدول الناشئة أقوى منها لدى من سبقتها، غير أنها قد لا تتمكن بسبب الوحدة من الحصول على مقومات متكافئة.
- ♦اعترض مندوب مصر على فتح باب الاستثناءات مراعاةً للظروف الخاصة لكل دولة، إذ أن هذا سوف يشل الاتفاقية. فمصر مثلا تعتمد على إيراداتها من جمارك التبغ، وهكذا. بل إن الزراعة تحتاج إلى حماية، ولا يمكن قبول مبدأ الحماية تجاه الصناعات

العربية لأن هذا يخل بأهداف الوحدة حيث أنه يعني تقييد التجارة المرتبطة بالمنتجات الصناعية. فإذا أخذ بهذا المبدأ فيجب قصره على المنتجات الأجنبية. ورد مندوب العراق بأن اتفاقية تسهيل التبادل التجاري قد أعفت المنتجات الزراعية فعلا من الرسوم الجمركية، وأن الولايات المتحدة تسمح بتطبيق حماية بسيطة للصناعات الناشئة فيما بين ولاياتها.

♦أشار مندوب الأردن إلى أن للحماية أسلوبين: فإما رفع الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة، أو الإعفاء من بعض الأعباء، كضريبة الدخان أو ضريبة المباني أو من الرسوم الجمركية على المواد الأولية المستوردة أو تسهيل وسائل المعونة الفنية، ولا بد من تحديد طرق الحماية المطلوبة. وفي هذا الصدد أبدى مندوب سوريا رفضه السماح بتشجيع الصناعة عن طريق الإعانات الحكومية لأن في هذا إخلال بتكافؤ شروط الإنتاج. وفي رأيه إمكان إجراء الحماية عن طريق فرض قيود مؤقتة على تبادل السلع ومنع توسع صناعة على حساب صناعة أخرى مما يؤدي إلى التوطن الإقليمي للصناعة التي تقوم على أساس شروط اقتصادية سليمة، وهذا أمر "من اختصاص المجلس الاقتصادي وحده".

♦أكد مندوب العراق على أن القصد هو تعزيز الصناعات الناشئة التي تقوم على أسس تجارية بحتة، ووفق اعتبارات اقتصادية سليمة. ويخشى أن تلاقي هذه الصناعات مزاحمة من صناعات سبقتها، سواء في نفس القطر أو أقطار أخرى. كما أنه يهدف إلى حماية الصناعات الناشئة من "الرأسماليين المحتكرين" وليس من الحكومات. وطالب مندوب لبنان بإصدار تشريع على غرار قانون مقاومة الاحتكار المعمول به في أمريكا وبريطانيا للقضاء على المحاولات الاحتكارية التي تستهدف القضاء على نشاط الآخرين. غير أن مندوب الأردن رجا ألا يناقش موضوع الاحتكار في هذا الصدد.

♦قدمت عدة مقترحات لمعالجة الموضوع: أحدها من لبنان يتجنب النص على أي استثناء والاكتفاء بالإشارة إليه في تقرير اللجنة، مع تحديد فترة الاستثناء. والثاني من العراق ويقضي بإضافة فقرة إلى المادة العاشرة تجيز تشجيع الصناعات الناشئة. والثالث تقدمت به الأردن بالنص على إعطاء المجلس حق النظر في أية حالة خاصة

لدولة ما من أجل إعفائها من تطبيق بعض بنود الاتفاقية إذا كان الإعفاء لا يخل بها. ووافق لبنان وسوريا على ذلك واقترح مندوب سوريا كحل وسط أن ينص على أن يراعي المجلس "بعض الحالات الخاصة في بعض البلدان المتعاقدة بما فيها الأوضاع الخاصة بالصناعات الناشئة، وذلك بما لا يخل بأهداف الوحدة الاقتصادية". والرابع قدمته الأمانة العامة ويضيف ملحقا خاصا بالصناعات المحلية يعطي الدول (بموافقة من المجلس) الحق في مساندة الصناعات الناشئة لفترات انتقالية خلال المراحل الأولى من تنفيذ الاتفاقية. واعتُرض على ذلك بعدم جواز إعطاء الدول حقا يفوق سلطات المجلس.

وخلصت اللجنة إلى نص اقترحه مندوب لبنان تعديلا للاقتراح السوري يشير فقط إلى أن يراعي المجلس بعض الحالات الخاصة في البلدان المتعاقدة دون إخلال بأهداف الوحدة، مع الإيضاح في تقرير اللجنة أن المقصود بتلك الحالات هو حماية الصناعات الناشئة التي تقوم أو ستقوم على أسس اقتصادية سليمة.

(٦) تنظيم المجلس وأجهزته

اقتبس مشروع الأمانة العامة التنظيم الإداري للأجهزة التي تتولى الإشراف على تنفيذ الوحدة الاقتصادية من مشروع الاتفاقية الأردنية/السورية، وذلك على النحو التالي:

(٦/١) المجلس

اقترح المشروع إنشاء هيئة دائمة هي "المجلس الاقتصادي المشترك للوحدة الاقتصادية"، كما في الاتفاقية الأردنية/السورية. ثم عُدّل الاسم إلى "مجلس الوحدة الاقتصادية العربية" منعا للتداخل مع المجلس الاقتصادي للجامعة العربية. ويكون لكل طرف ممثل أو أكثر ولكن له صوت واحد.

(٦/٢) اللجان

توسع مشروع الأمانة العامة في اللجان عما جاء في مشروع الاتفاقية الأردنية/السورية فاقترح أن يساعد المجلس مجموعة من اللجان، حددت مبدئيا بست لجان هي:

اللجنة الجمركية – اللجنة النقدية والمصرفية – اللجنة التجارية – اللجنة الصناعية والزراعية – اللجنة المالية – لجنة النقل والمواصلات.

وللمجلس أن يقترح على الحكومات إنشاء لجان دائمة أو مؤقتة أخرى عند الحاجة. غير أن الخبراء فضلوا ترك التحديد التفصيلي للجان الدائمة إلى التجربة. لذلك أقروا إدماجها في ثلاث بناء على اقتراح مندوب لبنان:

- ♦اللجنة الجمركية لمعالجة الشؤون الجمركية وإدارة الجمارك الموحدة على أساس اللامركزية.
- ♦إدماج اللجنتين النقدية والمالية في لجنة واحدة لمعالجة قضايا النقد والصرافة وقضايا الضرائب والرسوم والشؤون المالية الأخرى.
- ♦إدماج باقي اللجان في اللجنة الاقتصادية لمعالجة القضايا الزراعية والصناعية والتجارية والنقل والمواصلات والعمل والضمان الاجتماعي.

وعند قيام المجلس عاد إلى التقسيم التفصيلي من خلال إنشاء اللجان الفرعية التالية:

- •إعادة تقسيم اللجنة النقدية والمالية إلى: اللجنة الفرعية للشؤون المالية والضرائب؛ واللجنة الفرعية للشؤون النقدية.
- •تقسيم اللجنة الاقتصادية إلى خمس لجان فرعية: للتنمية الزراعية – للتنسيق الصناعي وتنمية الثروة المعدنية – لتخطيط وتنسيق التجارة – لتخطيط وتنسيق النقل والمواصلات – للشؤون الاقتصادية.

(٣/٦) المكتب الفني

تضمَّن مشروع الأمانة العامة إنشاء مكتب فني دائم يعمل بتوجيه المجلس وتحت إشرافه، يتولى بحث المسائل المحالة إليه من المجلس أو اللجان، وتقديم المقترحات التي تؤمّن الانسجام والتنسيق فيْ الأمور الداخلية في اختصاص المجلس. ورؤي في البداية، عند قيام المجلس، أن يضم خبيرا اقتصاديا عاما واثنين من الباحثين الاقتصاديين، وعددا من الخبراء المؤقتين. وظهر تضارب بين هذا المكتب والهيئة الفنية المذكورة فيما بعد.

(٤/٦) المكتب المركزي للإحصاء

عندما اقترح مندوب مصر النص على التنسيق الإحصائي تقدم مندوب لبنان باقتراح بإنشاء "مكتب مركزي للإحصاء"، وأخذ الخبراء بهذا الاقتراح، وأقرته الصيغة النهائية للاتفاقية. ورغم ذلك تجاهلت أمانة المجلس الاقتصادي فكرة الاعتماد على جهاز مجلس الوحدة، فأنشأت مكتبا آخر فيما بعد، مما زاد من حدة الصراع الذي احتدم بين أمانتي المجلسين، الاقتصادي والوحدة، خلال السبعينات، وأدى إلى إضعاف مسيرة التكامل الاقتصادي بل والعمل العربي المشترك بصفة عامة.

(٥/٦) الأجهزة المعاونة

اهتم المجلس الاقتصادي بقضايا التنسيق العام حيث نصت المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك على قيامه بتحقيق التعاون بين الدول الأعضاء والعمل "على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه". ولذلك قرر في ١٩٥٤/١٢/١٥ إنشاء هيئة فنية دائمة للتوجيه الاقتصادي في الأمانة العامة تضم خبراء من مستوى عالٍ يمثلون البلاد العربية مهمتها "وضع سياسة لتنظيم الاقتصاد العربي وتوجيهه"، ولها أن تستخدم خبراء فنيين لتحقيق أغراضها. وطالب الأمانة العامة في ١٩٥٦/١/٢٥ بالمبادرة إلى إنشاء هذه الهيئة ورصد المبالغ اللازمة لها في ميزانيتها، وإعداد منهاج مفصل لطريقة تكوينها واختصاصاتها ترسله إلى الدول الأعضاء لإبداء الرأي فيه. غير أن لجنة الشؤون الاقتصادية لاحظت تشابه وظائف هذه الهيئة والمهام المقترحة للمكتب الفني المقترح في إطار الوحدة، واحتمال وجود ازدواج بين عمل اللجان والمكتب الفني، ورأى البعض الاكتفاء بأحد الجهازين أو إرجاء النظر في أحدهما لحين البت في الآخر. وأوضح مندوب لبنان أن أعضاء المجلس ولجانه تعينهم الحكومات، ولم يُنص على كونهم من الفنيين، لذا لا بد من إنشاء المكتب الفني من فنيين حتى ولو كان بعضهم أجنبيا، ومن النص على أن يعينهم المجلس لا الدول. وأكد مندوب سوريا أن دور المكتب هو إعداد الدراسات التي يعهد إليه بها المجلس ولجانه، ويقوم بتنسيق أعمال اللجان وتوصياتها. وأضاف مندوب الأردن أن دراسات المكتب تجتاز مرحلتين مختلفتي المستوى: مرحلة اللجان ومرحلة المجلس الذي يمثل سلطة عليا تتخذ

القرارات. واقترح مندوب مصر في لجنة الخبراء أن يكـون المكتـب استشـاريا. إلا أن مندوب مصر في لجنة الشؤون الاقتصادية تساءل عن الغرض من إنشاء المكتب، واقـترح حذف كلمة استشاري. وهذا مثال آخر على أن آراء المندوبين في اللجان المختلفة شخصية ولا تعبر بالضرورة عن موقف ثابت للدولة.

كذلك أثار مندوب لبنان في اللجنة الأخيرة مسألة تعدد الأجهزة والمكـاتب والإدارات في الأمانة العامة، وفضل أن يُعهد بأعمال المكتب الفني المقترح إلى أحد أجهزة الأمانـة؛ وأيد مندوب السعودية هذا الرأي. أما رئيس اللجنة (مندوب مصر) فبدلا من الموافقة علـى إرجاء نظر اللجنة موضوع إنشاء الهيئة الفنية الدائمة للتوجيه الاقتصادي لحين البت فـي المكتب الفني، اقترح أن تبدأ اللجنة بدراسة إنشاء الهيئة أولا، إذ يمكـن تكليفـها بدراسـة مشروع الوحدة نظرا لأنه ما زال بحاجة إلى دراسة متعمقة. وأكـد مندوب العـراق أن مشروع الوحدة الاقتصادية يتطلب إقامة جهاز مستقل ومتفرغ بإداراته ويعطى صلاحيـات واسعة ومهام جسيمة. وأضاف مندوب الأمانة العامة أن المشروع المقدم مشروع متكـامل وأنه لا يمكن أن توكل أعماله إلى إدارات أخرى، خاصـة وأن الإدارة الاقتصاديـة لـدى الأمانة العامة للجامعة بالذات ليس لديها الأجهزة الكافية. واقترح مندوب سوريا أن تلغـى بعض إدارات الأمانة العامة والمجالس التي تشرف عليها لأن تلك المجالس أنشئت بموجب ميثاق الجامعة الذي أعد في وقت لم يتم فيه تصور الوصول إلى المرحلة السائدة إلا كهدف بعيد.

وأقر المجلس الاقتصادي في ١٩٦٠/٣/١٣ اقتراح المجلس المؤقت للوحـدة بتكويـن جهاز فني من خبير في الشؤون الاقتصادية العامة، يساعده خبراء (دائمـون أو مؤقتـون) أخصائيون في الشؤون المالية والصناعية والقانونية وشؤون التخطيط والإحصاء، ويـزود بالموظفين اللازمين، وذلك كنواة للمكتب المذكور؛ وتشرف عليه الأمانة العامة لحين إنشـاء مجلس الوحدة، التي عليها أن تتقدم بطلب إدراج المبالغ اللازمة له في ميزانيتها إلى مجلس الجامعة. وكرر المجلس الاقتصادي في ١٩٦٠/١٢/١٨ طلب توفير الاعتمـادات للمكتـب الفني باعتباره ضرورة ملحة للاقتصاد العربي وخطوة إيجابيـة تمـهد السـبيل العملـي

والواقعي لتحقيق التعاون الاقتصادي العربي. كما طالب بتوسيع نطاق أعمال المكتب بحيث يشمل جميع أوجه التنسيق الاقتصادي، وهو ما يستوجب تزويده بالعدد اللازم من الخبراء ذوي المستوى العالي في مجال لتخطيط والتنسيق الاقتصادي. غير أن المكتب لم يظهر إلى الوجود، بينما بدأ المجلس الاقتصادي يعارض نقل نشاطه إلى مجلس الوحدة.

وعند قيام مجلس الوحدة قرر إضافة جهازين آخرين هما:

- **لجنة متابعة** الغرض منها القيام بالعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس والنظر في الجوانب المالية والإدارية. وتشكل لجنة المتابعة بقرار من المجلس في كل دورة عند اللزوم، وتضم رئيس المجلس والأمين العام المساعد للجامعة العربية وعضوين أو أكثر من بين ممثلي الدول الأعضاء.
- **الأمانة العامة** (سميت في البداية السكرتارية العامة) وتضم سكرتاريات المجلس واللجان وأعضاء المجلس والأمين العام إلى جانب الشؤون الإدارية والشؤون المالية والترجمة؛ ثم أضيفت الشؤون القانونية.

(٦/٦) قضية تفرغ أعضاء المجلس

لم يتعرض مشروع الأمانة صراحة لقضية تفرغ أعضاء المجلس (أو لجانه)، وإن كان انطوى ضمنا على أن يكونوا غير متفرغين، وهو ما جعله لا يحدد مقرا للمجلس، اكتفاء بالنص على أن يعقد اجتماعات دورية في عاصمة كل دولة من الأطراف المتعاقدة. وقد ثار جدل مطول، خلال مناقشة مشروع اتفاقية الوحدة وبعد نفاذها حول قضية تفرغ أعضاء المجلس. فاقترح الأردن جعل أعضائه متفرغين؛ كما اقترح لبنان النص على أن يكونوا فنيين؛ واكتفت لجنة الخبراء بالنص على التفرغ باعتبار أن هذا يشير ضمنا إلى أن يكونوا اختصاصين. وعند عرض الأمر على لجنة الشؤون الاقتصادية اعترض مندوب مصر على التفرغ لأنه يحرم المجلس من إمكانية اختيار ممثلي الدول من بين المشرفين على النواحي الاقتصادية الذين تكون لهم صفة رسمية أكبر لدى حكوماتهم. غير أن اللجنة فضلت الإبقاء على التفرغ باعتبار أن المجلس لديه أعمال ضخمة، وأن اجتماع الممثلين سيكون على مدار السنة لأن الاجتماعات الدورية لا تؤدي للنتيجة المطلوبة؛ مما يعني أن

المجلس نظر إليه كجهاز قائم بذاته، ولم ينظر في ربطه بأجهزة الدول الأعضاء فيه. واقتضى ذلك تعيين مقر للمجلس فاتفقت اللجنة على أن يكون هو القاهرة باعتبارها مقر المنظمة الأساسية وهي الجامعة.

على أن قاعدة تفرغ أعضاء المجلس أدت إلى مناقشة لجنة الشؤون الاقتصادية لقضية مخصصاتهم. ففضل مندوب السعودية قيام الحكومات بدفعها لتطمئن إلى ارتباطهم بها، فضلا عن إمكان اختلاف مستوى التمثيل إذ قد يكون العضو وزيرا سابقا أو موظفا بدرجة أقل. وبعد الرجوع إلى ما يجري العمل به في أمانة الجامعة، حيث يتبع نظام الإعارة مع منح بدل إعارة كنسبة من الراتب الأصلي؛ وفي المؤسسات الدولية حيث يحصل العاملون على رواتب ثابتة؛ وما يتبع في بعض الهيئات من منح مكافآت عن حضور الاجتماعات، اقترح مندوب سوريا تحديد رواتب لأعضاء المجلس، وليس في هذا حرج، فالمصدر هو الدول في أي حال، فضلا عن أن الدول سوف تضطر إلى تعيين آخرين محل من ينضمون للمجلس. وانتهت اللجنة إلى حذف ما اقترحه مندوب السعودية من النص على أن تدفع الحكومات مخصصات أعضاء المجلس وتحفظ الأخير على ذلك.

(٦/٧) سلطات المجلس

أثيرت في لجنة الشؤون الاقتصادية قضيتان بالنسبة إلى سلطات المجلس. الأولى طبيعة تلك السلطات، والثانية مدى إلزاميتها. فمن حيث طبيعتها جرى إيضاح أنها اتخذت صبغة تشريعية، وهو ما اختلفت حوله الآراء. ففي رأي مندوب لبنان أن المجلس يجب أن تكون صبغته تنفيذية، إذ أن مجال عمله يمثل ٩٠ % من النشاط القومي في كل بلد، ومن غير المعقول أن يعهد إلى عدد قليل من الموظفين في المجلس يمثلون دولهم بأن يمارسوا ما يناظرها من صلاحيات تشريعية تقوم بها دوائر عديدة تشكل الجزء الأكبر من جهاز الدولة. أما مندوب العراق فرأى أن الاتفاقية المقترحة ستؤدي إلى أن يتنازل الأعضاء عن حقوقهم التشريعية للمجلس، وأن هذا هو ما دعا إلى الأخذ بمرحلة انتقالية قبل الوصول إلى توحيد العمليات الجمركية.

وبالنسبة إلى إلزامية القرارات أوضح مندوب سوريا أن هناك مبدأين بالنسبة للقانون الدولي العام: الأول هو وحدة التشريع، ويقضي بأنه عندما تلتزم الدول بمعاهدة فإن هذه المعاهدة تصبح جزءا من تشريعها الداخلي، وبناء عليه تكون قرارات المجلس ملزمة للدول بدون إصدار قوانين. والثاني يسمح بالازدواج، وبه لا تصبح المعاهدات ملزمة إلا بعد أن تصدر بقوانين خاصة؛ وعادة تأخذ أغلب الدول الأعضاء بهذا المبدأ. غير أن مندوب العراق أشار إلى أن هذا يتعلق بالاتفاقيات الدولية، أما الموضوع المطروح فهو قرارات المجلس التي إما أن تقبل أو ترفض. وأشار مندوب السعودية إلى أن قرارات المجلس الاقتصادي عبارة عن توصيات للحكومات، ولها أن تقبلها أو تعدلها أو ترفضها؛ أما قرارات مجلس الوحدة فهي ملزمة. ولخص موقف لجنة الخبراء (باعتباره مقررا لها) بأن مجلس الوحدة يضع القوانين ويناقشها ويأخذ بشأنها قرارات بالأكثرية اللازمة فتصبح ملزمة للحكومات التي عليها أن تستصدر التشريعات اللازمة بموجب دساتيرها وتشريعاتها. أي أن الحكومات عليها أن تكون مستعدة لأن تعطي ممثليها في مجلس الوحدة صلاحية بأن يتخذوا قرارات بالأكثرية – وليس بالإجماع – تكون ملزمة لها. وتتحدد سلطات المجلس على هذا الأساس.

وتم التفاهم في اللجنة على أن المجلس لا يمثل سلطة فوق السلطات التشريعية القطرية. فعند صدور قرار من المجلس يتوجب عليها استصدار تشريعات وفق النصوص التي يقرها المجلس. ومع ذلك يجوز لها – في الحالات التي يجري العمل فيها على أساس التنسيق – أن تعدل النصوص شريطة ألا يخل ذلك بالمبدأ المقرر. أما في الحالات التي تقضي بالتوحيد، فإن الدولة التي ترغب في التعديل عليها أن تعود إلى المجلس لإقرار التعديل. وبناء على ذلك عدل الجزء الأخير من النص الذي اقترحته لجنة الخبراء كجزء من المادة التاسعة، وهو: "يمارس المجلس هذه السلطات والسلطات الأخرى الموكلة إليه بموجب هذه الاتفاقية وملاحقها بقرارات يصدرها المجلس المذكور، وتكون ملزمة للدول الأعضاء وتنفذ وفقا لقوانينها وتشريعاتها الداخلية" لكي يصبح: "وتنفذها الدول الأعضاء

وفقا للأصول الدستورية المرعية لديها". وأصبحت الفقرة مادة مستقلة (مادة ١٢). وهكذا أسقط النص على صفة الإلزام.

ويلاحظ أن الأغلبية التي يصدر بها المجلس قراراته خفضتها لجنة الخبراء من ثلاثة أرباع التي كانت مقترحة في مشروع الأمانة إلى الثلثين. غير أن الخلاف ثار بالنسبة للأغلبية الخاصة بتقسيم الإيرادات المشتركة. فقد اقترح مندوب سوريا أن يتم التقسيم المبدئي بالإجماع، ثم يكون القرار بعد ذلك بالأغلبية العادية أي الثلثين، معترضا على اقتراح مصر بجعلها ثلاثة أرباع، لأن ذلك يعني نقص صوت واحد من الإجماع إذا لم تتجاوز العضوية سبع دول. وفضل لبنان أن تكون الأغلبية دائما بنقص صوت واحد من الإجماع أيا كان العدد. واعترض على اقتراح اليمن بالالتجاء إلى التحكيم إذا حدث خلاف، محتجا بأن المجلس هو السلطة العليا ولا يجوز اللجوء إلى هيئة أدنى منه. وانتهت اللجنة إلى إقرار أغلبية ثلاثة الأرباع دون النص على الإجماع، وترك المرحلة الأولى بالنسبة لمساهمات الحكومات قبل الإيرادات المشتركة لأغلبية الثلثين. وقد تركت لجنة الشؤون الاقتصادية الأمر إلى اتفاق بين الحكومات بناء على دراسة يقوم بها المجلس قبل تنفيذ الوحدة الجمركية، دون بيان ما يحدث عند انضمام أعضاء جدد، وهو ما يعني ترك التعديلات للأغلبية العادية، أي الثلثين (المادة الحادية عشرة).

من جهة أخرى تساءل مندوب الأردن في لجنة الخبراء عما يحدث عند إخلال إحدى الدول بأحكام الاتفاقية. فأشار مندوب سوريا إلى أنه من غير المألوف تضمين مثل هذه الاتفاقية حكما بهذا الشأن، ويكتفى بأن يلفت المجلس نظر الدولة المعنية إلى ذلك. غير أن اللجنة ختمت المادة التاسعة بنص على أن تتعهد حكومات الدول الأطراف بألا تصدر في أراضيها قوانين أو أنظمة أو قرارات إدارية تتعارض في أحكامها مع هذه الاتفاقية أو ملاحقها. وقد أحالت لجنة الشؤون الاقتصادية هذا النص إلى مادة مستقلة (الثالثة عشرة). ولم يكن من الواضح الكيفية التي يجري بها متابعة هذه المادة، أو الخطوات التي يمكن اتباعها عند الإخلال بها. وهكذا جردت الاتفاقية من أدوات ضمان صفتي الإلزام والالتزام.

مراحل الوحدة الاقتصادية

كانت اللجنة السياسية قد طلبت وضع اتفاقية للوحدة الاقتصادية يتـــم تنفيذهـــا علـــى مراحل. وتضمن مشروع الأمانة العامة للجامعة نصا فحواه: "حرصا على تأمين الانتقـــال من وضع البلاد الراهن إلى الوحدة الاقتصادية الشاملة بدون الإخلال بكيانها الاقتصادي أو الإضرار بمصالح الشعوب الأساسية، يتم تحقيق الأغراض المبينة في المادة الأولى وتنفيـذ الوسائل المبينة في المادة الثانية على مراحل وبصورة تدريجية". وقد اختلف الخبراء حـول الأسلوب الذي تتناول به لجنتهم مراحل تنفيذ اتفاقية الوحدة، وموضع هذه المراحـــل مـن الاتفاقية:

- ◆رأى الأردن تضمين الاتفاقية نصا بالمراحل، وأيد العراق قيام اللجنة بوضع المراحـل بحكم التكليف الصادر من اللجنة السياسية، وترك التفاصيل للمجلس. وأشار منـــدوب اليمن إلى أن رأي اللجنة هو بمثابة توصيات لكونها لجنة خبراء، تدرسها الحكومـــات وتقرر ما تراه بشأنها من خلال اللجنة السياسية.
- ◆رأت مصر أن تضمن المراحل في ملحق للاتفاقية، بينما اقترحت لبنان وضع اتفـــاق مساند.
- ◆رأت سوريا أن يكتفى بالنص على أن يقوم المجلس بوضع خطة شاملة بمراحل التنفيذ، حتى لا يلزم المجلس بتصورات اللجنة عنها، على أن تبين هذه التصورات في تقريـر اللجنة.
- ◆وذهب مندوب السعودية إلى قيام اللجنة بوضع المرحلة الأولى. أمـــا بالنســبة لبـــاقي المراحل فيكفي تعدادها مع ترك الصلاحية للمجلس بأن يقدم ما يرى وجـوب تقديمـــه عنها على غيره، أو ترك الحرية له في وضع باقي المراحل في ضوء سير العمل.

غير أن الأمين العام للجامعة طالب اللجنة بأن تتخذ ما يلزم لاســتكمال أعمالـــها، ســواء بتشكيل لجان فرعية أو بإصدار تكليفات لبعض أعضائها، وإن اقتضى الأمر العـــودة إلـــى الاجتماع فيما بعد لتقدم تقريرا وافيا إلى اللجنة السياسية، متضمنا المراحل. ورحب لبنـــان بذلك على أساس أن هذا يمكن الأعضاء من الرجوع إلى الأجهزة المعنية في الحكومات.

واتفق الخبراء على أن تبدأ الأحكام الانتقالية بنص على أن يتم تنفيذ الاتفاقية على مراحل بما أمكن من السرعة، وأن يقترح المجلس على الحكومات التدابير الانتقالية التي تنفذ فورا أو على مراحل ذات آجال محددة بحيث تصاغ المقترحات في شكل بروتوكولات تصادق عليها الدول، وتنفذ بناء على ذلك. ونادت بعض الآراء بأن يترك للمجلس وضع المراحل، بالنص على أن يضع المجلس "**خطة عملية لمراحل التنفيذ**"، بينما اقترح لبنان وجوب النص عليها سواء في صلب الاتفاقية أو في موقع آخر (ملحق للاتفاقية أو في تقرير اللجنة) ويترك للمجلس وضع "**خطة عملية لتنفيذ المراحل**"، تحسبا لحدوث انقسام في الرأي يؤدي لعدم توفر الأغلبية اللازمة لاتخاذ قرار بشأن هذه النقطة الجوهرية دون وجود نص على جهة أعلى يحتكم إليها. واقترح مندوب مصر أن يكون المرجع هو الجامعة العربية. وانتهى الخبراء إلى صيغة تنص على أن يقوم المجلس فور تشكيله بوضع خطة عملية لمراحل التنفيذ، وأن يحدد الإجراءات التشريعية والإدارية والفنية لكل مرحلة. واعتبرت هذه الصيغة مرنة تحتمل أحد المعنيين مع ترك الأمر إلى اللجنة السياسية.

وعند مناقشة الأمر في لجنة الشؤون الاقتصادية اقترح مندوب مصر النص على مبدأ المراحل التي تتبع لكي يتم إقرارها ويتولى المجلس عند إنشائه وضع تصميم عملي للتنفيذ. واقترح العودة إلى الصيغة التي كان مندوب لبنان قد اقترحها بقيام مجلس الوحدة فور إنشائه بوضع خطة عملية لتنفيذ المراحل التي يضعها المجلس الاقتصادي". ورأى مندوب العراق ضرورة تحديد المراحل الانتقالية أولا وإعطاء المجلس صلاحيات خاصة لكي تكون أعماله مرنة. ثم عاد مندوب مصر فاقترح تقسيم المراحل إلى مرحلتين: الأولى مرحلة تنسيق والثانية مرحلة التنفيذ والتوحيد، على أن يعهد بدراسة المراحل دراسة مستفيضة إلى المكتب الفني، أي إلى مجلس الوحدة. وطور مندوب السعودية هذا الاقتراح إلى النص على أهداف المرحلة التمهيدية وإنشاء المجلس وأجهزته في المرحلة الأولى ليقوم بدراسة الوسائل وخطوات تنفيذها وكذلك الخطوات الواجب اتخاذها للانتقال من هذه المرحلة إلى المراحل التالية. وفي كل الأحوال يصدر المجلس قرارات ملزمة تنفذها الدول الأعضاء وفقا للأصول الدستورية المرعية فيها. ثم قدم اقتراحا بملحق نص على قيام

المجلس خلال مرحلة تمهيدية لا تتجاوز خمس سنوات (يجوز عند الاقتضاء تمديدها لمدة لا تتجاوز خمس سنوات أخرى) دراسة الخطوات اللازمة لتنسيق السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية وتحقيق أهداف عددها للمرحلة الأولى، مع ترك دراسة الخطوات اللازمة لتحقيق سائر أهداف الوحدة الاقتصادية للمجلس وفق مراحل ينسبها ويرفع مقترحاته بشأنها إلى الحكومات المتعاقدة لإقرارها حسب الأصول الدستورية المرعية لدى كل منها، مع إجازة اتفاق طرفين أو أكثر على إنهاء المرحلة التمهيدية أو المراحل الأخرى فيما بينهم، والانتقال مباشرة إلى الوحدة الاقتصادية الكاملة. وقد طلب مندوبو سوريا والعراق والأردن حذف النص بإجازة تمديد المرحلة التمهيدية؛ فعدل مندوب السعودية اقتراحه بأن يكون التمديد لسنة أو أكثر بحيث لا تتجاوز فترة التمديد في مجموعها خمس سنوات أخرى.

وأقرت اللجنة هذا الملحق للاتفاقية بموافقة ستة أصوات، وتحفظ مندوب لبنان الذي تمسك بضرورة إنشاء لجنة فنية تمهيدية من الدول الأعضاء في الجامعة تستعين بخبراء عرب وعالميين، تحدد الأسس التي تعتمد في التشريعات الموحدة وفي التنسيق وتعمل على إزالة العراقيل والحواجز والخلافات بين الدول العربية ليكون أمام مجلس الوحدة ما يستند إليه في وضع تلك التشريعات بالتفصيل، وذلك بغية ضمان مصالح جميع الأطراف المعنية وتذليل الصعوبات التي قد تعترض تحقيق الوحدة الاقتصادية، وتحاشيا لأن تلتزم الدول مسبقا باتفاقية لا تشكل سوى إطار عام لا تعرف الدول ما يحتويه. وأكد لبنان هذا الموقف خلال اجتماعات المجلس الاقتصادي عند مناقشة تقرير اللجنة، مطالبا بالتريث حرصا على ألا تضطر دولة لا تقبل بقرارات لاحقة للمجلس إلى الانسحاب منه، ومشيرا إلى أن ما تم لا يتفق مع الأسس العلمية والاختبار العملي التي تهيئ السبل السليمة والأكيدة لتحقيق مشروع خطير كهذا. لذلك طالب بالاكتفاء في البداية بوضع مرحلة تمهيدية تقضي تدريجيا على الحواجز والعقبات التي تعترض حرية التبادل والعمل بين البلدان العربية، والتأني في دراسة مشروع الوحدة الكاملة وفي الإعداد له. فالمشروع أعده خبراء في ثمانية عشر

يوما، بينما مشروع السوق الأوروبية لم يخرج إلى حيز الوجود إلا بعد دراسة دامت خمس سنوات بدأت في ١٩٥٢.

وسعى لبنان إلى توجيه لجنة الخبراء نحو مشروعه الذي لم يدرس في اللجنة، وإنما وزع على سبيل الاسترشاد. فأعد مشروعا بالمراحل عرض على اللجنة، قسمت فيه المراحل إلى ثلاث، على نحو ما هو مبين في الجدول التالي. ووزعت الأهداف الواردة في المادة الأولى من الاتفاقية على المرحلتين الأوليين، باعتبار أن

جدول (٣) المقترح اللبناني بتوزيع الأهداف والوسائل على المراحل

المادة والفقرة		المرحلة: الأولى	الثانية	الثالثة
١/١	حرية انتقال الأشخاص	×		
	حرية انتقال رؤوس الأموال		×	
٢/١	حرية تبادل المنتجات الوطنية	×		
	حرية تبادل المنتجات الوطنية والأجنبية		×	
٣/١	حرية الإقامة وممارسة النشاط الاقتصادي	×		
	حرية العمل والاستخدام		×	
٤/١	حرية التملك والإيصاء والإرث			؟
٥/١	حرية النقل والترانزيت واستخدام المرافئ والمطارات		×	
--	إعلان الوحدة الاقتصادية			×
١/٢	توحيد التعريفة والتشريع الجمركى	×		
--	إعلان الوحدة الجمركية		×	
٢/٢	تنسيق سياسة الاستيراد والتصدير	×		
	توحيد سياسة الاستيراد والتصدير		×	
٣/٢	توحيد أنظمة النقل والترانزيت			
٤/٢	عقد الاتفاقيات بصورة مشتركة			
٥/٢	تنسيق السياسات الاقتصادية	تجارة داخلية		
	توحيد التشريعات الاقتصادية			
٦/٢	توحيد تشريعات العمل والضمان الاجتماعي		×	
٢/٧أ	توحيد تشريع الضرائب والرسوم	تنسيق		
/ب	تلافى الازدواج الضريبى			
٢/٨أ	توحيد النقد			×
	توحيد السياسات النقدية والمالية			أو التنسيق
٩/٢	توحيد القوانين الإحصائية	×		
١٠/٢	الوسائل الأخرى اللازمة لإعلان الوحدة الاقتصادية			×
٢/٩ي	تنسيق مشاريع الإنماء		×	

إعلان الوحدة الاقتصادية يتم في المرحلة الثالثة. كذلك وزعت الأساليب الواردة في المادة الثانية على المراحل الثلاث، مضافا إليها تنسيق الإنماء والمشاريع المشتركة من المادة التاسعة (حيث ورد كصلاحية للمجلس دون اعتباره وسيلة). والواقع أن المشروع اللبناني أرجأ إلى المرحلة الثالثة الإجراءات التي لم يكن يرغب في إدراجها في الاتفاقية واستهدف من المرحلتين الأوليين التوصل إلى إقامة منطقة جمركية. لذا ركز في المرحلة الأولى على توحيد التعريفة والتشريع الجمركي وتنسيق سياسات الاستيراد والتصدير تمهيدا لتوحيدها في المرحلة الثانية، وتوحيد القوانين الإحصائية نظرا لاهتمامه بالبيانات بالنسبة للتبادل التجاري، واكتفى بالنسبة لتشريع الضرائب والرسوم بالتنسيق. ورغم ميله إلى تحرير تبادل جميع المنتجات مباشرة، فقد أرجأ المنتجات الأجنبية إلى المرحلة الثانية وذلك في ضوء مناقشات اللجنة. كذلك أعطى أولوية لحرية الإقامة وممارسة النشاط الاقتصادي على العمل والاستخدام، فأرجأ توحيد تشريعات العمل والضمان الاجتماعي إلى المرحلة الثانية. ورغم ذلك فقد اكتفى بالنسبة للسياسات الاقتصادية وتوحيد التشريعات بتنسيق سياسة التجارة الداخلية وأهمل باقي الأنشطة وكذلك التشريعات، مما يشير إلى تحيز واضح للقطاع التجاري. أما بالنسبة للتنسيق الإنمائي الذي كان هو الداعي له فقد أرجأه إلى المرحلة الثانية. كما أرجأ توحيد النقد والسياسة النقدية والمالية أو حتى مجرد تنسيقها، إلى المرحلة الثالثة كإثبات لإمكان قيام المنطقة الجمركية بدونه. وأجمل الموقف من باقي الوسائل بعبارة "سائر الوسائل الأخرى اللازمة لإعلان الوحدة الاقتصادية"، وهو ما ينطبق صراحة على الفقرة (١٠/٢)، وضمنا على باقي الوسائل التي لم توزع على المراحل.

في مواجهة الموقف اللبناني قررت لجنة الخبراء تشكيل لجنة فرعية من الأردن وسوريا والعراق والسعودية ولبنان لإعداد بيان بالمراحل. وقد تغلب رأي الأردن وسوريا على عمل اللجنة. فالهدف في رأيهما واضح وهو إعلان الوحدة الاقتصادية الذي يتم في نهاية المرحلة الثانية. ومواصفات هذه الوحدة محددة في المادة الأولى، فهي لا تجزأ. والمرحلة الأولى هي مرحلة تمهيدية قصد بها إعداد الدول لمرحلة الوحدة دون إحداث تأثير سلبي على أي منها نتيجة القفز إلى إجراءات هي غير مهيأة لها بعد. وتضمن مقترح

اللجنة الفرعية إرجاء عدد محدود من الوسائل إلى المرحلة الثانية: (١/٢) فيما يتعلق بإقامة المنطقة الجمركية؛ (٢/٢) توحيد سياسات وأنظمة الاستيراد والتصدير؛ (٤/٢) عقد الاتفاقيات بصورة مشتركة؛ (٨/٢) توحيد النقد، مع البدء بتنسيق السياسة النقدية والمالية في المرحلة الأولى وتوحيدها في الثانية. أما باقي الوسائل الأخرى (والمبينة في الجدول السابق) فقد اعتبرت ضمن المرحلة الأولى بما في ذلك تنسيق مشاريع الإنماء. ونظرا لغياب وسيلة تشير صراحة إلى إطلاق حرية الأشخاص، أضيفت وسيلة صريحة لم تظهر في الصيغة النهائية للاتفاقية هي: "وضع تشريع موحد لتأمين حرية انتقال الأشخاص وإقامتهم وممارستهم العمل وحق الاستخدام والنشاط الاقتصادي وحق التملك – مع مراعاة اعتبارات الأمن العام".

ولخص مندوب سوريا موقفه من المراحل بأن المرحلة الأولى تتضمن توحيد التشريعات، والثانية تنسيق السياسات والثالثة إعلان الوحدة. غير أن مندوب مصر طالب بتحديد أهداف لكل مرحلة ومن ثم ربط الوسائل بالأهداف. واقترح إرجاء حرية تبادل المنتجات الأجنبية وانتقال رؤوس الأموال إلى المرحلة الثانية. وفي البداية أقرت اللجنة هذا الاقتراح الأخير، وكذلك توزيع الوسائل على النحو الذي اقترحته اللجنة الفرعية باستثناء واحد هو نقل توحيد التعريفة الجمركية إلى المرحلة الثانية ومعالجة قضية حرية تبادل المنتجات في المرحلة الأولى من خلال اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وذلك بالتوسع في الإعفاءات بالنسبة للسلع الزراعية وإعفاء بعض المنتجات الصناعية والتوسع في الإعفاءات بالنسبة للسلع الزراعية وإعفاء بعض المنتجات الصناعية والتوسع في الجدولين (ب) و (جـ) الملحقين بالاتفاقية مع زيادة نسب التخفيض الجمركي فيهما، تمهيدا لإعفاء جميع المنتجات الصناعية العربية، ومنح إجازات الاستيراد والتصدير دون قيود.

استمرت اللجنة في مناقشة المراحل، وكانت المواقف من الأهداف المختلفة ووسائلها كالآتي:

- حرية انتقال الأشخاص وما يلزم لتأمينها من وضع تشريع موحد، حظيت بموافقة إجماعية. ومع ذلك نجد أن هذه الحرية لم تجد حتى الآن طريقها إلى الوجود.

◆حرية انتقال رؤوس الأموال دار نقاش حول موضعها من المرحلتين.

•كان هناك رأي (سوريا) أنه من غير المقبول تأجيلها إلى المرحلة الثانية رغم إطلاق حرية انتقال الأشخاص وممارسة النشاط الاقتصادي وحق التملك والإيصاء والإرث بالأولى. وكان الرد على ذلك أن هذه الحريات تكون أسهل مع حرية انتقال رؤوس الأموال، ولكنها لا تستحيل بدونها.

•أشير (الأردن) إلى أن حرية انتقال رؤوس الأموال تتطلب توحيدا للنقد، غير أن الرد على ذلك (سوريا) أن انتقال الأموال بين سوريا ولبنان يتم بحرية رغم عدم توحيد النقد بينهما.

•أثير تخوف من نزوح رؤوس الأموال إلى خارج البلاد العربية، وبالتالي اقترح (العراق) قصر حرية انتقال رؤوس الأموال في المرحلة الأولى على ما يتعلق بالتبادل التجاري وفي نطاق القواعد التي تضعها كل دولة، والإشارة (مصر) إلى تسهيل انتقال رؤوس الأموال في المرحلة الأولى نظرا لصعوبة التحرير مع ارتباط بعض الدول المتعاقدة بكتل نقدية لا تسمح بإطلاق حرية انتقال رؤوس الأموال إلى خارج نطاق البلدان المتعاقدة.

•وانتهت اللجنة إلى الموافقة على إرجاء هذه الحرية إلى المرحلة الثانية بعد اتخاذ التدابير الكفيلة بتجنب هذه المحاذير، ولا سيما بعد أن يتم توحيد النقد وأنظمته وإدارته.

◆حرية تبادل المنتجات الوطنية والأجنبية. وأخذت اللجنة باقتراح مصر بالاكتفاء في المرحلة الأولى باستهداف تسهيل تبادل البضائع والمنتجات الوطنية، وتأجيل الحرية الكاملة للتبادل إلى المرحلة الثانية. واعتبرت المقترحات الخاصة بتوسيع اتفاقية تسهيل التبادل التجاري مؤدية للغرض في المرحلة الأولى.

◆حرية العمل والاستخدام والإقامة والتملك والإيصاء والإرث. رأت اللجنة أن إطلاقها مع حرية الانتقال في المرحلة الأولى (مع مراعاة اعتبارات الأمن) من شأنه أن يخلق في بلدان الأطراف المتعاقدة مصالح متشابكة ومشتركة تمهد بصورة فعالة إلى توحيد الاتجاهات والمصالح الاقتصادية بشكل يساعد على تحقيق الوحدة الاقتصادية الكاملة,

◆**حرية ممارسة النشاط الاقتصادي**. وقد أثارت هذه الحرية نقاشا بدأه مندوب سوريا باقتراح الاقتصار في المرحلة الأولى على التسهيل، واعترض مندوب لبنان على ذلك. وبدا واضحا أن سوريا تخشى في ذلك من منافسة اللبنانيين، وتريد استبقاء الوضع على ما هو عليه من منعهم من ممارسة التمثيل والوكالات فيها. فاقترح مندوب الأردن أن ينص على هذه الحرية في المرحلة الأولى باستثناء "التمثيل والوكالات" فاعترض مندوب لبنان على ذلك. وكحل وسط لهذا الخلاف وغيره اقترح مندوب السعودية أن يبدأ النص في المرحلة الأولى بعبارة عامة هي: "إعداد التشريعات والأنظمة التي تستلزمها الوحدة الاقتصادية" وأن توضع مقدمة للأهداف المخصصة لهذه المرحلة: "اتخاذ الخطوات التالية مع مراعاة عدم الإضرار بقدر الإمكان بمصالح الأطراف المتعاقدة خلال المرحلة الأولى". واعترض مندوب لبنان على العبارة الأولى لأنها تعني إدماج المرحلتين؛ كما أشار مندوب مصر إلى أن هذا لا يعتبر هدفا بل وسيلة، فحذفت العبارة. أما النص على عدم الإضرار فقد خشي مندوب سوريا أن يفسر تفسيرات اقتصادية متباينة، كما أشار مندوب لبنان أن نصا مماثلا وارد في مقدمة الاتفاقية. وانتهى الأمر إلى حذف هذا النص أيضا، وتحديد المقصود بالإضرار في كل بند على حدة. ورأى مندوب سوريا أنه إما أن تقيد حرية ممارسة النشاط الاقتصادي في المرحلة الأولى بعدم الإضرار ببعض المصالح التجارية أو تتحول الوسيلة الخاصة بتوحيد التشريع الاقتصادي (٢/٥) إلى تنسيق. وانتهت اللجنة إلى قبول حرية النشاط الاقتصادي في المرحلة الأولى مع مراعاة عدم الإضرار بمصالح بعض الأطراف المتعاقدة وهو ما تحفظ عليه مندوبا الأردن ولبنان. كما اتفق على إطلاق هذه الحرية غير مقيدة في المرحلة الثانية.

◆**حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمرافئ والمطارات**، وهنا أيضا أبدى مندوب سوريا تخوفه فيما يخص مرفأ اللاذقية الذي أنفق عليه الكثير وما زال في طور الإنشاء. وأقرت اللجنة هذه الحرية في المرحلة الأولى، مع إضافة عبارة "بما يضمن تنشيطها وازدهارها".

◆وأقرت اللجنة الوسائل على النحو المشار إليه سابقا مع استثناء الضرائب والرسوم المفروضة على البضائع المستوردة والمصدرة في الفقرة (٢/٧/أ) باعتبار أن توحيد التعريفة الجمركية يتم في المرحلة الثانية، بينما تقتصر المرحلة الأولى على توحيد القوانين والأنظمة الجمركية.

موقف لجنة الشؤون الاقتصادية من المراحل

استعرضت لجنة الشؤون الاقتصادية قضية المراحل من خلال مناقشتها تحديد صلاحية المجلس بشأنها. وطورت اقتراحا تقدم به مندوب السعودية تحت عنوان "ملحق خاص بالخطوات اللازمة لتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية"[٢٢] يستند إلى ما نصت عليه المادة الرابعة عشر من تنفيذ الاتفاقية على مراحل بما أمكن من السرعة. وينص على أن ينشأ مجلس الوحدة الاقتصادية خلال المدة المحددة في المادة الثامنة. وتقضي هذه المادة أن تقوم الدول خلال مدة لا تتجاوز شهرا من نفاذ الاتفاقية بتسمية ممثليها في المجلس وفي اللجان المحددة على أن يقوم المجلس فور تشكيله بمباشرة عمله وتكوين الأجهزة المرتبطة به. ويلاحظ أن شرط النفاذ هو مضي ثلاثة أشهر من إيداع وثائق تصديق ثلاث دول وفق ما اقترحته لجنة الخبراء (وإن كانت اشترطت مضي شهر فقط على ذلك) بدلا من اشتراط تصديق خمس دول كما اقترحت الأمانة العامة، وذلك رغبة في الإسراع في تنفيذ الاتفاقية. ويتضح من نص الملحق (أنظر ص‌ص ٤٩-٥٠ أدناه) أن لجنة الشؤون الاقتصادية اكتفت بتعداد أهداف المرحلة الأولى، وتركت لمجلس الوحدة الحرية فيما يتعلق بالوسائل وبطبيعة المراحل التالية. ونظرا لإجازة امتداد المرحلة الأولى إلى عشر سنوات فقد رأت هذه اللجنة جعل الفترة التي يجوز بعدها الانسحاب خمس سنوات من انقضاء "فترة الانتقال"، والمقصود بها "المرحلة التمهيدية" التي نص عليها الملحق. وقد كانت لجنة الخبراء قد أبقت مقترح الأمانة بإعطاء هذا الحق بعد عشر سنوات من نفاذ الاتفاقية. وقاومت اللجنتان محاولات لبنان تقليص هذه الفترة. أما لبنان فقد شارك في المناقشة رغم تحفظه وإصراره على تشكيل لجنة تمهيدية لضمان مصالح جميع الأطراف المعنية ولتذليل الصعوبات التي قد تعترض تحقيق الوحدة الاقتصادية.

وفيما يلي أهم نصوص اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، التي لا تزال قائمة حتى الآن[٢٣].

ملحق الفصل الثاني

أهداف اتفاقية الوحدة ووسائلها (الصيغة النهائية)

الفصل الأول: "الأهداف والوسائل"

يتكون الفصل الأول المتضمن للأهداف والوسائل من مادتين هما:

المادة الأولى:

تقوم بين دول الجامعة العربية وحدة اقتصادية كاملة تضمن بصورة خاصة لتلك الدول ولرعاياها على قدم المساواة:

١- حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال.
٢- حرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والأجنبية.
٣- حرية الإقامة والعمل وممارسة النشاط الاقتصادي.
٤- حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمرافئ والمطارات المدنية.
٥- حقوق التملك والإيصاء والإرث.

المادة الثانية:

للوصول إلى تحقيق الوحدة المبينة في المادة السابقة تعمل الأطراف المتعاقدة على الآتي:

١- جعل بلادها منطقة جمركية واحدة تخضع لإدارة موحدة وتوحيد التعريفة والتشريع والأنظمة الجمركية المطبقة في كل منها.
٢- توحيد سياسة الاستيراد والتصدير والأنظمة المتعلقة بها.
٣- توحيد أنظمة النقل والترانزيت.
٤- عقد الاتفاقات التجارية واتفاقات المدفوعات مع البلدان الأخرى بصورة مشتركة.
٥- تنسيق السياسة المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية وتوحيد التشريع الاقتصادي بشكل يكفل لمن يعمل من رعايا البلاد المتعاقدة في الزراعة والصناعة والمهن شروطا متكافئة.
٦- تنسيق تشريع العمل والضمان الاجتماعي.

٧- (أ) تنسيق تشريع الضرائب والرسوم الحكومية والبلدية وسائر الضرائب والرسوم الأخرى المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة والعقارات وتوظيف رؤوس الأموال بما يكفل مبدأ تكافؤ الفرص.

(ب) تلافي ازدواج الضرائب والرسوم على المكلفين من رعايا الدول المتعاقدة.

٨- تنسيق السياسات النقدية والمالية والأنظمة المتعلقة بها في بلدان الأطراف المتعاقدة تمهيدا لتوحيد النقد بها.

٩- توحيد أساليب التصنيف والتبويب الإحصائي.

١٠- اتخاذ أية إجراءات أخرى تلزم لتحقيق الأهداف المبينة في المادتين الأولى والثانية.

على أنه يمكن التجاوز عن مبدأ التوحيد في حالات وأقطار خاصة بموافقة مجلس الوحدة الاقتصادية العربية المنصوص عليه في المادة الثالثة من هذه الاتفاقية.

الفصل الثاني: "الإدارة"

يتناول الفصل الثاني تشكيل مجلس الوحدة الاقتصادية العربية وعضويته ومقره وأجهزته التي تتضمن اللجان الدائمة التي تتألف مبدئيا من اللجنة الجمركية، واللجنة النقدية والمالية، واللجنة الاقتصادية، وإنشاء مكتب فني استشاري دائم، وكذلك مكتب مركزي للإحصاء ويترك له تحديد تنظيمه الداخلي ونظم أجهزته. وتتضمن المادة التاسعة إلى جانب المهام الإدارية للمجلس ما يلي:

المادة التاسعة – (٢) في الناحيتين التنظيمية والتشريعية:

(أ) وضع التعريفات والأنظمة والتشريعات التي تهدف إلى إنشاء منطقة عربية جمركية موحدة وإدخال التعديلات اللازمة عند الاقتضاء.

(ب) تنسيق سياسات التجارة الخارجية بما يكفل تنسيق اقتصاد المنطقة حيال الاقتصاد العالمي وبما يحقق أهداف الوحدة الاقتصادية المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ويكون عقد الاتفاقات التجارية واتفاقات المدفوعات مع البلدان الأخرى بموافقة مجلس الوحدة الاقتصادية العربية.

(ج) تنسيق الإنماء الاقتصادي ووضع برامج لتحقيق مشاريع الإنماء العربية المشتركة.

(د) تنسيق السياسات المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية.

(هـ) تنسيق السياسات المالية والنقدية تنسيقا يهدف للوحدة النقدية.

(و) وضع أنظمة النقل الموحد في البلدان المتعاقدة وكذلك وضع أنظمة الترانزيت وتنسيق السياسة المتعلقة بهما.

(ز) وضع تشريعات العمل والضمان الاجتماعي الموحدة وتعديلاتها.

(ح) تنسيق التشريعات الضريبية والرسوم.

(ط) وضع التشريعات الأخرى المتعلقة بالأمور المبينة في هذه الاتفاقية وملاحقها واللازمة لتحقيقها وتنفيذها.

(ي) وضع ميزانية المجلس والأجهزة المرتبطة به وإقرارها.

المادة الثالثة عشرة

تتعهد حكومات الأطراف المتعاقدة بأن لا تصدر في أراضيها أية قوانين أو أنظمة أو قرارات تتعارض في أحكامها مع هذه الاتفاقية أو ملاحقها

الفصل الثالث: "أحكام انتقالية"

يتناول الفصل الثالث الخطوات اللازمة لتنفيذ الاتفاقية ويتضمن:

المادة الرابعة عشرة:

١- يتم تنفيذ هذه الاتفاقية على مراحل بما أمكن من السرعة.

٢- على مجلس الوحدة الاقتصادية العربية أن يضع فور تشكيله خطة عملية لمراحل التنفيذ وأن يحدد الإجراءات التشريعية والإدارية والفنية لكل مرحلة مع مراعاة الملحق الخاص (بالخطوات اللازمة لتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية) المرفق بهذه الاتفاقية والذي يشكل جزءا لا يتجزأ منها.

٣- يراعي المجلس عند مباشرته اختصاصاته المنصوص عليها في هذه الاتفاقية بعض الحالات الخاصة في بعض البلدان المتعاقدة على ألا يخل ذلك بأهداف الوحدة الاقتصادية العربية.

٤- يقوم المجلس وكذلك الأطراف المتعاقدة بتنفيذ الإجراءات المبينة في الفقرة الثانية من هذه المادة وفقا لأحكام هذه الاتفاقية.

المادة الخامسة عشرة:

يجوز لبلدين أو أكثر من بلدان الأطراف المتعاقدة عقد اتفاقات اقتصادية تستهدف وحدة أوسع مدى من هذه الاتفاقية.

ملحق (بالاتفاقية) خاص بالخطوات اللازمة لتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية

عملا بالفقرة الأولى من المادة الرابعة عشرة من اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية التي تقضي بتنفيذ هذه الاتفاقية على مراحل بما أمكن من السرعة اتفقت الأطراف المتعاقدة على ما يأتي:

أولا: ينشأ مجلس الوحدة الاقتصادية العربية المنصوص عليه في المادة الثالثة من الاتفاقية المكـورة خلال المدة المحددة في المادة الثامنة من تلك الاتفاقية (أي بعد شهر من النفاذ المحدد له ثلاثة شهور مـن إيداع وثائق تصديق ثلاثة من الدول الموقعة على الاتفاقية).

ثانيا: يتولى هذا المجلس خلال **مرحلة تمهيدية** لا تجاوز الخمس سنوات دراسة الخطوات اللازمـة لتنسيق السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية وتحقيق الأهداف التالية:

(أ) حرية انتقال الأشخاص والعمل والاستخدام والإقامة والتملك والإيصاء والإرث.

(ب) إطلاق حرية نقل بضائع الترانزيت إطلاقا تاما بدون قيد أو شرط أو تمييز لواسطة النقل من ناحية نوعها أو جنسيتها.

(ج) تسهيل تبادل البضائع والمنتجات العربية.

(د) حرية ممارسة النشاط الاقتصادي مع مراعاة عدم الإضرار بمصالح بلدان الأطراف المتعاقدة فـي هذه المرحلة.

(هـ) حرية استعمال المرافئ والمطارات المدنية بما يضمن تنشيطها وازدهارها.

ويجوز للمجلس أن يوصي حكومات الأطراف المتعاقدة عند الاقتضاء بمد هذه المرحلة لمـدة لا تجـاوز خمس سنوات أخرى.

ثالثا: يقوم المجلس بدراسة الخطوات اللازمة لتحقيق سائر أهداف الوحدة الاقتصادية وفقا للمراحـل التي ينسبها ويرفع مقترحاته إلى حكومات الأطراف المتعاقدة لإقرارها حسب الأصول الدستورية المرعية لدى كل منها.

رابعا: يجوز لطرفين أو أكثر الاتفاق على أنها المرحلة التمهيدية أو أي مـن المراحـل الأخـرى والانتقال مباشرة إلى الوحدة الاقتصادية الكاملة.

هوامش الفصل الثاني

(١٨) أنظر، الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: **الأعمال التمهيدية لاتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية بين دول الجامعة العربية**. مطابع الدجوي، القاهرة، ١٩٧٥.

(١٩) أي في ١٩٥٦/٨/٤؛ كما يتضح من الصيغة الواردة في المرجع سابق.

(٢٠) المرجع السابق، صص ١٢٨-١٢٩.

(٢١) أنظر، الإدارة الاقتصادية: "مذكرة عن الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية". صص ٤١-٦١، المرجع السابق.

(٢٢) **الأعمال التمهيدية لاتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية**، ص ٣٣١-٣٣٢.

(٢٣) الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: "اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية". صص ١٨٩-٢٠١ من، **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**، السنة الأولى، العدد الأول، حزيران/يونيو ١٩٨٥. أنظر أيضا الكتيب الصادر عن أمانة المجلس بنص الاتفاقية، عمان/الأردن، في حزيران/يونيو ١٩٨٢، ثم في القاهرة/مصر، أبريل/نيسان ١٩٩٦.

الفصل الثالث

بدايات التكامل الاقتصادي وتطبيق المدخل التجاري

مقدمة

رأينا أن العقد الأول من حياة جامعة الدول العربية شهد عددا من جهود التعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء، توقفت عند توصيات، سواء من جانب اللجنة الاقتصادية والمالية للجامعة، أو تلك التي أعدها مؤتمر وزراء الاقتصاد والمال العرب تنفيذا لما نصت عليه معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي. وبدأ التحرك الفعلي نحو التكامل الاقتصادي العربي في ١٩٥٣ بعقد اتفاقية تفضيلية للتبادل التجاري، تعرضت لسلسلة من التعديلات، وأخرى لتسديد المدفوعات الجارية تعزيزا لتحرير التبادل. ولم يكد يجف مداد الاتفاقيتين حتى وجهت اللجنة السياسية للجامعة الجهود نحو تجاوز التفضيل التجاري، بالنظر في إقامة وحدة اقتصادية عربية على مراحل. وقد رأينا في الفصل السابق أنه اتفق على أن تتضمن المرحلة الأولى استكمال بناء منطقة تجارة حرة تمهيدا للانتقال فيما بعد إلى اتحاد جمركي. غير أنه سواء بالنسبة لتعديلات اتفاقية تسهيل التبادل التجاري أو اتفاقية الوحدة تعثر التنفيذ بسبب تردد بعض الدول العربية في تطبيقها، وهو ما يدعو إلى دراسة الدوافع إلى هذا التردد وأثره على التحرك الفعلي نحو التكامل الاقتصادي العربي.

أولا – اتفاقيات التبادل التجاري وتسوية المدفوعات متعددة الأطراف

(١) اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت بين دول الجامعة العربية، ١٩٥٣.

وقد أقر مجلس الجامعة اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت بين دول الجامعة العربية في ١٩٥٣/٩/٧ لتصبح نافذة في ١٩٥٣/١٢/١٢ أي بعد شهر من تصديق ثلاث دول عليها (لبنان والأردن ومصر)، وصادقت عليها بعد ذلك خلال ١٩٥٤

السعودية وسوريا والعراق ثم انضمت إليها الكويت في ١٩٦٢/١٠/١١. وتنص الاتفاقية على إعفاء عدد من السلع الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية (مبينة في جدول (أ) ملحق بالاتفاقية) من رسوم الاستيراد الجمركية، وتخفيض تلك الرسوم على عدد من السلع الصناعية (في جدول (ب)) بنسبة ٢٥ %، بشرط أن يكون منشؤها أحد بلدان الأطراف المتعاقدة، وبدون إخلال بما هو مبرم أو سيبرم من اتفاقيات ثنائية. وتنص على عدم إخضاع المنتجات المستوردة من بلد لآخر لرسوم داخلية تفوق الرسوم المفروضة على المنتجات المحلية للبلد المستورد. كما قررت المعاملة التفضيلية بالنسبة لإجازات الاستيراد والتصدير (وليس إلغاءها). وأباحت الاتفاقية مصادرة البضائع الممنوع استيرادها لإحدى الدول الأعضاء أو الممنوع تصديرها. واستثنت من أحكامها المواد الخاضعة لاحتكار حكومي. أي أنها اشتملت على معظم النصوص التي تضمنتها فيما بعد مختلف الاتفاقيات التجارية الثنائية التي أشرنا إليها سابقا. والاختلاف الأساسي هو في قوائم السلع المشمولة بالاتفاقية، حيث كانت أضيق نطاقا مما تشمله تلك الاتفاقيات(٢٤). إلا أن الاتفاقية لم تحدد الأحكام التي بمقتضاها تعتبر السلع من منشأ إحدى الدول المتعاقدة، وهو ما أثار اختلافات خلال التطبيق. كذلك نصت الاتفاقية على تعهد الدول الأعضاء بتسهيل حركة الترانزيت عبر بلادها بعموم وسائل النقل، بما في ذلك نقل البضائع والأمتعة الشخصية ونقل المواشي والحيوانات الحية. إلا أن أحكام الترانزيت جاءت مقتضبة مما استدعى تطويرها تلافيا للخلافات التي واكبت هذا النشاط، خاصة في منطقة الهلال الخصيب.

وتعتبر الاتفاقية متجددة سنويا من تلقاء نفسها إلا إذا أخطر أحد الأعضاء قبل شهرين من انقضاء السنة، برغبته في التعديل أو عدم التجديد، وتبقى سارية بالنسبة للآخرين وبالنسبة لطلبات الاستيراد والتصدير التي تقدم قبل نهاية أجل الاتفاقية. ولكنها فتحت باب التعديل السنوي، الأمر الذي جعل التعديلات تتلاحق عليها:

جدول (٤) ملخص اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتعديلاتها

تاريخ	الاتفاقية الأصلية	التعديل الأول	التعديل الثاني	التعديل الثالث	التعديل الرابع
التوقيع	١٩٥٣/٩/٧	١٩٥٤/١٢/١٥	١٩٥٦/١/٢٥	١٩٥٧/٥/٢٩	١٩٥٩/١/١١
التنفيذ	١٩٥٣/١٢/١٢	١٩٥٦/٣/٢٩	١٩٥٧/٣/٥	١٩٥٨/٧/٢	-
الأردن	×	×	×	×	..
السعودية	×	×	×	..	..
سوريا	×	×	×	×	..
العراق	×	×	×	×	× (مع تحفظ)
لبنان	×	×	×	..	..
مصر	×	×	×	×	×
الكويت	في ٦٢/١٠/١١	×	×	×	×

ويوضح جدول (٤) أنه خلال ست سنوات أدخلت على الاتفاقية أربعة تعديلات، وكان كل منها يمضي عليه حوالي ١٤ شهرا قبل أن يدخل حيز التنفيذ، بحيث جرى التوقيع على بعض التعديلات قبل نفاذ سابقتها أو بعده بفترة وجيزة. من جهة أخرى تقاعست السعودية ولبنان (وهما الدولتان اللتان عارضتا الوحدة الاقتصادية) عن تنفيذ التعديل الثالث، بينما لم يوقع على التعديل الرابع غير لبنان ومصر، بينما قبله العراق بتحفظ. ولم يصدق عليه سوى مصر والكويت (عند انضمامها في ١٩٦٢/١٠/١١). ويرجع التباطؤ في تنفيذ التعديلات إلى أنها تتخذ شكل اتفاقية جديدة تحتاج إلى تصديق الأجهزة التشريعية، وهو عادة يستغرق وقتا طويلا. لذلك تقدمت مصر خلال التداول حول التعديل الثاني باقتراح بأن تقوم الدول العربية بتعديل قوانينها بحيث يصبح تعديل الاتفاقية ممكنا بدون صدور قوانين خاصة. وقد أحال المجلس هذا الاقتراح إلى الأمانة العامة لدراسته في ضوء دساتير كل من الدول الأعضاء. وأقر المجلس في ١٩٦٠/٣/١٣ توصية من المجلس المؤقت للوحدة الاقتصادية بالموافقة على بروتوكول يلحق بالاتفاقية ينص على أن تكون تعديلات الجداول الملحقة بها بقرار تصدره السلطة التنفيذية لكل من الأطراف المعنية. وعلى الرغم من أن مصر كانت هي صاحبة الاقتراح فإن التصديق على ذلك البروتوكول اقتصر على

السعودية والأردن، فلم يستكمل القرار شرط النفاذ وهو مضي ١٥ يوم على تصديق ٣ دول عليه. ويبدو أن الدول أرجأت النظر في الأمر لحين تنفيذ اتفاقية الوحدة الاقتصادية، التي كانت قد أُقِرت ولكن لم تنفذ بعد.

وتضمن التعديل الأول إضافة بعض المواد إلى الجدول (أ) المشتمل على السلع المعفاة بالكامل، وتقسيم الجدول (ب) إلى قسمين، حيث توسع القسم الأول المتضمن للسلع المعفاة بنسبة ٢٥ % بينما يتمتع الثاني (الجدول (جـ)) بتخفيض مضاعف (أي ٥٠ %). كما نص على الإسراع في منح إجازات الاستيراد والتصدير وتيسيره، وعلى شهادة المنشأ؛ وتعديل المادة الخاصة بالترانزيت. وأضاف التعديل الثاني إلى قائمة السلع المدرجة في الجدولين (ب) و (ج)، كما استحدث جدولا جديدا هو الجدول (د) المتعلق بمنتجات ما أطلق عليه "صناعات التجميع" (التي كانت موضع اهتمام عربي خاص كما سبقت الإشارة)، وتطبق عليها نسبة تخفيض ٢٠ % من التعريفة العادية للدولة المستوردة. ونظرا لأن الغالب على الصناعات التجميعية أنها تعتمد على استيراد مكونات أجنبية، فقد وضع شرط منشأ خاص بها، ألا تقل كلفة اليد العاملة المحلية أو المواد الأولية العربية المستخدمة أو كليهما عن ٢٠ % من تكلفة إنتاج السلعة. أما التعديل الثالث فأضاف بعض السلع الصناعية إلى جدول (جـ). وتطبيقا لمبدأ التدرج الزمني نص التعديل الرابع على إعفاء المنتجات المدرجة في جدول (أ) من رسوم التصدير (إضافة إلى رسوم الاستيراد) شريطة ألا يعاد تصديرها؛ كما رفع نسبة تخفيض الرسوم على منتجات جدول (ب) إلى ٣٥ % وقرر تخفيض رسوم التصدير (إن وجدت) بنسبة ٢٥ %؛ ورفع هاتين النسبتين إلى ٦٠ % و ٥٠ % على التوالي بالنسبة للجدول (جـ). وناشد المجلس الاقتصادي الدول الأعضاء في ١٩٦٠/٣/١٣ قبول التوصية الثانية من توصيات المجلس المؤقت للوحدة بأن تعمل الحكومات مستقبلا على الإقلال ما أمكن من التحفظات على ما يتخذه المجلس الاقتصادي من قرارات. وناقش المجلس في ١٩٦٠/١٢/١٨ إيضاحات الدول عن تحفظاتها وأكد رغبة الجميع في تحقيق السوق العربية المشتركة بأسرع ما يمكن. وطلب التصديق على التعديل الرابع مع تسجيل التحفظات باعتبار أن التحفظات الناتجة عن اعتبارات خاصة بالتنمية

الاقتصادية أو لأسباب تموينية أو غيرها لا تحول دون التصديق، وذلك حتى يمكن البت في الاتفاقية والانتفاع بمزاياها. وكإجراء وقائي من احتمال المزاحمة الإغراقية (أي بيع السلعة بأسعار التكلفة أو دونها) لبعض المنتجات المدرجة في جداول الاتفاقية من قِبَل بلد عربي آخر، قرر المجلس في ١٩٦٠/١٢/١٨ إعطاء الدولة المعنية الحق في اتخاذ تدابير لدرء خطر الإغراق، ثم إخطار المجلس بتلك التدابير.

جدول (٥) الجداول الملحقة باتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتعديلاتها

الجدول	الاتفاقية الأصلية	التعديل الأول	التعديل الثاني	التعديل الثالث	التعديل الرابع
(أ)	إعفاء من رسوم الاستيراد	إعفاء وتوسع	إعفاء	إعفاء	إعفاء من رسوم التصدير
(ب)	تخفيض ٢٥ %	تخفيض ٢٥ % وتوسع	تخفيض ٢٥ % وتوسع	تخفيض ٢٥ %	تخفيض ٣٥ % و ٢٥ % للصادرات
(جـ)	(ضمن جدول ب)	تخفيض ٥٠ %	تخفيض ٥٠ % وتوسع	تخفيض ٥٠ % وتوسع	تخفيض ٦٠ % و ٦٠ % للصادرات
(د) صناعات التجميع		..	تخفيض ٢٠ %	تخفيض ٢٠ %	تخفيض ٢٠ %

وفي إطار صراع سياسي مع الجمهورية العربية المتحدة، تقدم العراق في أوائل ١٩٦١ بمذكرة باتفاقية للتكامل الاقتصادي، تحل محل اتفاقيتي تسهيل التبادل والوحدة الاقتصادية، أحالها المجلس إلى اجتماع مجلس الجامعة في الدار البيضاء (سبتمبر ١٩٦١) بحضور وزراء الاقتصاد مع وزراء الخارجية. ثم عاد المجلس في ١٩٦٤/٨/١٩ (أي بعد قيام مجلس الوحدة رسميا) فطالب برفع التحفظات على التعديل الرابع للاتفاقية تيسيرا لتسهيل التبادل التجاري بين البلدان العربية ودعما للكيان الاقتصادي العربي في مواجهة الاتفاق التجاري بين إسرائيل والسوق الأوروبية المشتركة. كما قرر المجلس في ١٩٦٤/١٢/٦ تشكيل لجنة لدراسة تحفظات الدول عليه. وظلت المشكلة الرئيسية الاتفاق

على السلع التي تدرج في الجداول التفصيلية الملحقة بالاتفاقية، رغم أن نطاق الاتفاقية ونسب التخفيض التي طبقتها كانت دون تلك التي تضمنتها الاتفاقيات التجارية الثنائية القائمة.

ومن الواضح أن هذه الاتفاقية توقفت عند حد تبادل التفضيلات الجمركية الجزئية، ولم تكن تمثل بداية تحرك نحو بناء تكامل اقتصادي إقليمي، في صيغة منطقة تجارة حرة تتدرج إلى مراحل متعاقبة نحو وحدة اقتصادية عربية. فقد بنيت على أساس أن تخفيضا جزئيا في الرسوم الجمركية يمكن أن يشجع التبادل التجاري العربي. وفي ظل تواضع الهياكل الإنتاجية وتشابهها، فإن التخفيضات ظلت محدودة ومقتصرة على عدد محدود من السلع. وعندما اتجه التحرير إلى التوسع ورفع معدلات الإعفاء (خاصة في التعديل الرابع) تراجعت الدول الأطراف، وكثرت التحفظات، مما عاق استكمال شروط التصديق. والغريب أن الدول المعنية عندما تجتمع في المجلس الاقتصادي تحث الدول الأعضاء (أي تحث نفسها) على تنفيذ الاتفاقية، ثم تظل على رفضها عندما يعود كل وزير يمثلها إلى قطره. والأهم من ذلك أن الاتفاقية لم تتعرض للقيود الإدارية، خاصة إجازات الاستيراد والتصدير وإجراءات المنع[٢٥]، وظل المجلس الاقتصادي يطالب بجعل التحرير هو الأساس وفرض القيود هو الاستثناء، خاصة في ضوء التجربة التي تمت في دولة الوحدة (بين سوريا ومصر).

(٢) اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال بين دول الجامعة العربية

نظرا لأن وجود قيود على تحويل المدفوعات المترتبة على المعاملات الخارجية بعملات أجنبية تقبلها الدولة المتعاقدة المستحقة، خاصة في ظل وجود صعوبات في ميزان المدفوعات، ينعكس سلبا على التبادل التجاري، فقد أقر مجلس الجامعة في ١٩٥٣/٩/٧ مع اتفاقية تسهيل التبادل، **اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال بين دول الجامعة العربية** وأصبحت نافذة معها أيضا (في ١٩٥٣/١٢/١٢). وصادقت عليها نفس الدول (ست منها، حيث أن الكويت لم تنضم إليها). وفيما يتعلق بالشق الخاص

بتسديد المدفوعات الجارية، وهو المكمل لاتفاقية تسهيل التبادل التجاري(٢٦)، تنص الاتفاقية على أن تعمل حكومات الدول المتعاقدة، في حدود إمكانياتها ووفقا لأنظمة تحويل العملات الخارجية وأنظمة الاستيراد المطبقة في أراضيها، على تسهيل تحويل مدفوعات المعاملات الجارية عن السلع والخدمات المبينة في قائمة مرفقة بها إلى بقية البلدان المتعاقدة ومنح هذه المدفوعات أقصى ما يمكن من معاملة تفضيلية. وشملت القائمة المذكورة، إضافة إلى قيمة البضاعة المصدرة من بلد طرف إلى بلد طرف آخر ونفقات شحنها والتأمين عليها، معظم بنود "المعاملات غير المنظورة" في الحساب الجاري، بما في ذلك الأرباح التجارية وعائدات الاستثمار على رؤوس الأموال المستثمرة في البلدان الأطراف، ونفقات البعثات السياسية والقنصلية، والسياحة بمختلف أنواعها، ونفقات إقامة الطلاب ودراستهم وأجور الخبراء وخدمات النقل والاتصالات وأقساط التأمين وإعادة التأمين، والمبالغ المستحقة مقابل براءات الاختراع وحقوق التأليف وعرض الأفلام، والصحف والمجالات. وبعكس الاتفاقية السابقة، فإن الانسحاب من هذه الاتفاقية لا يجري قبل خمس سنوات من تنفيذها، وقبل عام من الإعلان بالعزم على الانسحاب.

ولم تطالب الاتفاقية بإلغاء الدول ما قد تكون مطبقة له من رقابة على الصرف، بل وضعت حدا أدنى من التسهيلات في حالة عدم إمكان تحويل تلك المدفوعات بالعملات الأجنبية التي تقبلها الدولة المتعاقدة المستلمة، بسبب قيود على التحويل فرضت لمواجهة صعوبات يتعرض لها ميزان المدفوعات. وتشمل هذه التسهيلات:

- السماح للمقيمين في الدولة المستلمة باستعمال ما يترتب لهم من حساب دائن في تسديد ما يستحق عليهم من مدفوعات في الدولة المدينة لقاء المعاملات المدرجة في القائمة، وفي تسديد قيمة جميع مستوردات البلد الذي يقيم فيه صاحب الحساب الدائن من أراضي الدولة المدينة.
- حق الدائنين في تحويل حسابهم الدائن أو جزء منه إلى المقيمين في أي بلد من بلاد الأطراف المتعاقدة.

◆حق الدائنين في استخدام حسابهم الدائن لتسديد قيمة أية بضاعة يبتاعونها من البلد المدين بغرض تصديرها لبلد طرف آخر أو بلد غير طرف، من البضائع التي يسمح البلد المدين بتصديره إلى تلك البلاد.

فإذا كان النظام المطبق في البلد المدين يقضي بتسديد نسبة من قيمة بضائع معينة عند تصديرها منه بعملة أجنبية معينة، فإنه في الحالات التي يختار فيها الدائن استخدام حسابه في التصدير من البلد المدين لبلد آخر، بما في ذلك إلى بلده، يسمح له بأن يسدد فقط بالعملة الأجنبية أفضل نسبة مقررة في البلد المدين، ويسدد الباقي في حساب البلد الدائن.

وقد كانت الفلسفة الكامنة وراء هذه الاتفاقية أن وجود صعوبات تعاني منها الدول في الحصول على عملات قابلة للتحويل قد يدفعها إلى الحد من الاستيراد مما يعوق توسع التبادل التجاري. فالهدف منها هو المساعدة في تشجيع التبادل التجاري بتيسير عمليات الدفع أخذا في الاعتبار أن الدول لا تقوم بتقييد المدفوعات إلا إذا كانت مضطرة إلى ذلك. غير أنها لم تستهدف العمل على تخفيف الصعوبات التي أدت إلى فرض تلك القيود؛ فهذا موقعه مجال آخر من مجالات العمل المشترك (أنشئ صندوق النقد العربي لهذا الغرض). لذلك فهي لم تضع أساسا لنظام شامل لتسوية المدفوعات الجارية، إذ قصرت عمليات مقاصة الحسابات الدائنة والمدينة على المبادلات التي يكون طرفا فيها دائنون من المقيمين في إحدى الدول الأطراف، وهو ما حد من فاعليتها بالقياس للاتفاقيات الثنائية التي كانت تتضمن طرقا محددة لتسوية المدفوعات.

(٣) اتفاقية باتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية

كان من الإنجازات الهامة للمجلس الاقتصادي قيامه بالنظر في توحيد الاصطلاحات وتبويب التعريفات الجمركية في البلدان العربية. فقد شكل في ١٩٥٤/١٢/١٥ لجنة من خبراء الجمارك لمعاونة الإدارة الاقتصادية بالأمانة العامة لوضع مشروع جدول موحد للتعريفة الجمركية أقره المجلس في ١٩٥٦/١/٢٥ في شكل "اتفاقية باتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية" أصبحت نافذة اعتبارا من ١٩٥٩/٨/٥ بتصديق أربع دول عليها (سوريا والسعودية والأردن ومصر) وذلك بعد مطالبات متكررة من جانب المجلس. وتضمنت

الاتفاقية تشكيل لجنة جدول التعريفة، تعمل تحت إشراف المجلس، وتتابع تطبيق الجدول وتعمل على تنسيق تبنيد السلع ووضع شروح للجدول واقتراح مشاريع التعديل التي ترى ضرورة إدخالها على الاتفاقية وفحص الخلافات بين الدول المتعاقدة بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقديم التوصيات بحلها. وقد قامت اللجنة المذكورة بوضع شرح للجدول الموحد وتصويبات له أقرها المجلس في ١٩٥٩/١/١١. ونظرا لأن تصديق الاتفاقية لم يتم إلا من قبل خمس دول (لبنان إضافة إلى الأربع سالفة الذكر) فقد طالب المجلس في ١٩٦٥/١٢/١٢ باقي الدول بالانضمام إليها. كما لاحظ المجلس أن مجلس الوحدة قد قام بتبنيد السلع المدرجة في قرار السوق المشتركة وفقا للجدول الموحد، فطلب من اللجنة أن تجري المثل بالنسبة للجداول الملحقة باتفاقية تسهيل التبادل التجاري.

ثانيا – البدء في تنفيذ اتفاقية الوحدة وإقامة سوق مشتركة

(١) تعثر التصديق على اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية

أقر المجلس الاقتصادي مشروع اتفاقية الوحدة الاقتصادية في ١٩٥٧/٦/٣، مع ملاحظة ما أبداه لبنان من تحفظ عليه، وقرر إعادة المشروع إلى اللجنة السياسية للبت فيه من الناحية السياسية. وبدأ المشروع يتعثر في تلك اللجنة، فتقدمت الجمهورية العربية المتحدة باقتراح إلى المجلس الاقتصادي أصدر بناء عليه قرارا في ١٩٥٩/١/١١ يطالب الدول بالإسراع في إبرام مشروع الاتفاقية (وتحفظ العراق مطالبا بالنص على أن يكون ذلك كما ستقرره اللجنة السياسية). وريثما يتم ذلك يقرر إنشاء **مجلس مؤقت** للوحدة الاقتصادية، يتولى دراسة الخطوات اللازمة لتنسيق السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية لتحقيق الأهداف الواردة كأهداف للمرحلة الانتقالية كما حددها الملحق، باستثناء تعديل الفقرة (د) منه، بحذف عبارة "مع مراعاة عدم الإضرار ..."، والاستعاضة عن الفقرة (هـ) بأخرى تنص على: "تنسيق سياسة الاستثمار استهدافا لتحقيق التكامل الاقتصادي بين البلاد العربية". كما أوصى المجلس حكومات الدول الأعضاء بموافاة الأمانة العامة بأسماء ممثليها في المجلس المؤقت قبل منتصف شهر فبراير ١٩٥٩.

ومن الواضح أن العراق، في إطار معارضته للجمهورية العربية المتحدة، بدأ يستغل الموقف في اللجنة السياسية، التي أعادت المشروع في النهاية إلى المجلس الاقتصادي، باعتباره المختص بالأمور الاقتصادية. وعندما عرض موضوع التصديق على الاتفاقية في بداية الدورة السابعة للمجلس الاقتصادي أرجأ النظر فيه إلى اجتماع ثانٍ لنفس الدورة يعقد في بغداد في ١٠-١٩٦١/٤/١٧. وخلال هذا الاجتماع قدم الوفد العراقي مذكرة إلى المجلس تقضي بإعادة النظر في مشروع اتفاقية الوحدة، ووضع اتفاقية للتكامل الاقتصادي بين البلاد العربية، تحل محل اتفاقيتي تسهيل التبادل والوحدة الاقتصادية، كاستمرار للصراع السياسي بين الدولتين، وأحال المجلس المقترح إلى الدول لاستطلاع رأيها فيه. ثم عاد في الاجتماع الثالث لنفس الدورة المنعقد في دمشق ١٧-١٩٦١/٦/٢٤ فأحال الموضوع، مع مواضيع مؤجلة أخرى إلى مجلس الجامعة في اجتماعه في الدار البيضاء في سبتمبر ١٩٦١ بحضور وزراء الخارجية والاقتصاد. وبعد عام من ذلك التاريخ اجتمعت الدورة الثامنة للمجلس الاقتصادي، وقعت خلالها خمس دول على اتفاقية الوحدة في ٦/٦/ ١٩٦٢، هي الأردن وسوريا ومصر والكويت والمغرب، وتلاها خلال الدورة التاسعة: العراق في ١٩٦٣/١٢/٩، واليمن في ١٩٦٣/١٢/١٧. ولم يوقعها من باقي أعضاء المجلس آنذاك كل من تونس والسودان والسعودية ولبنان وليبيا.

وبناء على توقيع الدول الخمس الأولى قرر المجلس الاقتصادي في ١٩٦٢/٦/٧ متابعة المشروع العراقي للتكامل وكذلك موضوع تنسيق السياسة الاقتصادية بين الدول العربية (على غرار ما كان متبعا في دولة الوحدة) في نطاق اتفاقية الوحدة، باعتبار أن تنفيذ هذه الاتفاقية يحقق الفائدة المرجوة من هذين الموضوعين. وقد أكد المجلس الاقتصادي في ١٩٦٤/٨/١٩ (أي بعد تنفيذ اتفاقية الوحدة فعلا) على ضرورة تنفيذها في مواجهة الأخطار التي تتعرض لها اقتصاديات البلاد العربية بوجه عام وتجارتها الخارجية بوجه خاص من جراء قيام التكتلات الاقتصادية عموما والسوق الأوروبية المشتركة خصوصا، لا سيما في ضوء الاتفاق بينها وبين إسرائيل.

(٢) المجلس المؤقت للوحدة الاقتصادية العربية

عمل مجلس الوحدة المؤقت بمثابة لجنة تابعة للمجلس الاقتصادي. فمن ناحية لم يكن لديه جهازه الفني، فانتدب للعمل لديه بعض العاملين في الإدارة الاقتصادية للأمانة العامة للجامعة. ومن ناحية أخرى لم يكن للمجلس سلطة قانونية لاتخاذ قرارات تنفذها الدول الأعضاء، ولذلك كانت قراراته بمثابة توصيات ترفع إلى المجلس الاقتصادي ليتخذ قرارات بناء عليها. وبحكم هذه التبعية للمجلس الاقتصادي، وما تردد خلال مناقشة الأخير لمشروع اتفاقية الوحدة، شغل المجلس المؤقت باتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتعديلها، كجزء من مهام المرحلة الأولى من مراحل الوحدة. وقد بدأ المجلس المؤقت بدراسة المهام الملقاة على عاتق مجلس الوحدة في المرحلة الأولى، بما في ذلك ما يتعلق بالتبادل التجاري والترانزيت وحرية الانتقال والتنسيق الاقتصادي العام والصناعي بوجه خاص وحرية استخدام المرافئ في حدود ما يلزم لتنميتها. كما اهتم بتنسيق السياسة التجارية تجاه العالم الخارجي، بما في ذلك مجابهة السوق الأوروبية المشتركة ومنافسة الصادرات الإسرائيلية. وبناء على توصياته أصدر المجلس الاقتصادي عددا من القرارات في هذه الشؤون في ١٩٦٠/٣/١٣:

- تمهيدا لإعفاء المنتجات المدرجة بملاحق اتفاقية تسهيل التبادل التجاري من إجازات الاستيراد والتصدير، تقوم الدول بإبلاغ الأمانة العامة بقائمة السلع التي ترى استمرار إخضاعها لها مراعاة لاحتياجات الاستهلاك المحلي.
- رجاء الدول إعادة النظر في تحفظاتها على التعديل الرابع للاتفاقية، وأن تعمل مستقبلا على الإقلال ما أمكن من التحفظ على قرارات المجلس الاقتصادي.
- الموافقة على البروتوكول الملحق باتفاقية تسهيل التبادل التجاري الخاص بإجراء التعديل في الجداول الملحقة بها دون حاجة لاتفاقيات جديدة بتعديل الاتفاقية.
- مناشدة الدول المعنية بشؤون الترانزيت بسرعة التصديق على الاتفاق الذي توصلت إليه تنفيذا للمادة السادسة من التعديل الأول للاتفاقية.

◆اعتماد المبالغ اللازمة لإنشاء المكتب الفني الدائم تحت إشراف الأمانة العامة لحين إنشاء مجلس الوحدة.

◆طلب بيانات عن التبادل التجاري مع دول السوق الأوروبية المشتركة تمهيدا لقيام المجلس المؤقت بدراسة وسائل مجابهة آثارها، ودعوة الدول إلى الاهتمام بتحقيق السوق العربية المشتركة في مدة أقصاها عشر سنوات، بالتدرج السريع في إزالة القيود التجارية وغيرها. ويحدد المجلس المؤقت الخطوات السنوية الواجب اتخاذها تحقيقا لذلك.

◆تكليف اللجنة القانونية بسرعة إكمال مشروع اتفاقية بشأن انتقال الأشخاص والعمل والاستخدام والإقامة والتملك والإيصاء والإرث (باعتبارها من مهام المرحلة الأولى).

◆الطلب إلى الدول موافاة الأمانة العامة بالبيانات التي تمكن المجلس المؤقت من اقتراح أسس التنسيق الصناعي. ويعني هذا أن المدخل التنسيقي القطاعي مضى جنبا إلى جنب مع المدخل التجاري، تمشيا مع تعديل مهام المرحلة الأولى بالنص على تنسيق سياسة الاستثمار.

◆تكليف الأمانة العامة بالعرض على المجلس المؤقت مشروع مجلة اقتصادية تحوي البيانات والقوانين والأنظمة والقرارات المالية والاقتصادية والبحوث في مختلف الحقول الاقتصادية العربية.

وأصدر المجلس الاقتصادي في دورته التالية، في ١٩٦٠/١٢/١٨، عددا من القرارات الإضافية متابعة لبعض المواضيع السابقة وبمواضيع أخرى:

◆تزويد الأمانة العامة ببيانات معينة لأغراض التنسيق الصناعي ودعوة الوزراء المعنيين لعقد مؤتمر لوضع أسس ذلك التنسيق، واعتبار ما أوصى به المؤتمر الهندسي السابع (أغسطس ١٩٥٩) بشأن التعاون الصناعي من أعمال المكتب الفني الدائم. وسوف نرى فيما بعد أن هذا تمخض عن إنشاء مركز التنمية الصناعية. كما أنه يعتبر دليلا على أن المجلس الاقتصادي لم يكن يعتبر التنسيق الصناعي من مهامه، وبالتالي ترك أمره لمجلس الوحدة الاقتصادية.

◆الطلب إلى مجلس الجامعة اعتماد المبالغ اللازمة لقيام المكتب الفني الدائم على أن يمتد عمله ليشمل جميع أوجه التنسيق الاقتصادي.

◆الموافقة على إلغاء تقييد الاستيراد بمرافئ معينة إلا بالنسبة للمرافئ الناشئة التي تحتاج إلى توطيد ولاعتبارات التنمية الاقتصادية في دولة هذا المرفأ.

◆قيام الأمانة بإرسال كشوف بالمنتجات التي تشكل عنصرا هاما في الصادرات الإسرائيلية، لدراسة مقترحات الدول بشأنها في لجنة من الخبراء بغرض وضع سياسة ثابتة يتم بموجبها قيام الحكومات العربية كوحدة بمنافسة إسرائيل.

وتلت القرارات السابقة فترة ركود؛ فقد شهدت سنة ١٩٦١ الصراع الذي ثار بين العراق والجمهورية العربية المتحدة وكذلك الانفصال بين إقليمي هذه الأخيرة، وتأجيل النظر في موضوعات السوق العربية المشتركة وتنسيق السياسة الاقتصادية والمشروع العراقي البديل للوحدة الاقتصادية. وسارع المجلس الاقتصادي بنفض يده من أعمال الوحدة الاقتصادية معتبرا أن موضوع اتفاقيتها انتهى بتوقيع الدول عليها في منتصف ١٩٦٢. وأحال الموضوعات المؤجلة لكي تتابع "ضمن النطاق العام للاتفاقية المذكورة". غير أن توقيع الاتفاقية تبعه تباطؤ في التصديق عليها، ولذلك أصدر قرارا في ١٩٦٣/١٢/١٧ بضرورة سرعة وضع الاتفاقية موضع التنفيذ. كما قرر أن تمتد صلاحية المجلس المؤقت لحين وضع مشروع للسوق العربية المشتركة يعرض عليه في دورته التالية، آخذا في الاعتبار مذكرة الأردن بهذا الشأن، والتي وافق عليها من حيث المبدأ. ويلاحظ أن المجلس الاقتصادي، بدافع من المجلس المؤقت، استخدم مصطلحا لم يرد في اتفاقية الوحدة ذاتها وهو "السوق العربية المشتركة" (ربما تأثرا بإسم السوق الأوروبية المشتركة)، متجاوزا ما نصت عليه الاتفاقية من البدء بمرحلة المنطقة الجمركية، مما عرض مفهوم التكامل الاقتصادي للتشويش.

(٣) تنفيذ اتفاقية الوحدة

كانت الكويت أول من أودع وثائق التصديق في ١٩٦٢/٩/٩، وتلتها مصر في ١٩٦٣/٥/٢٥ ثم العراق في ١٩٦٤/١/٣٠، فأصبحت الاتفاقية نافذة اعتبارا من

١٩٦٤/٤/٣٠. وتعين على الدول المصدقة تسمية مندوبيها في المجلس ولجانه خلال شهر من ذلك التاريخ؛ وهكذا أمكن عقد أول اجتماع للمجلس في ٣-١٢/٦/١٩٦٤. وقد شارك في هذا الاجتماع إلى جانب الدول الثلاث المذكورة كل من سوريا التي صدقت في ١٩٦٤/٢/٢٢ والأردن في ٦/١/ ١٩٦٤. وتلا ذلك تصديق اليمن في ١٩٦٧/٥/١٦ والسودان في ١٩٦٩/١١/١٩؛ وانضمت بعد ذلك اليمن الديموقراطية في ١٩٧٤/٦/٢ والإمارات في ١٩٧٤/٦/٤ والصومال في ١٩٧٥/١/٦ وليبيا في ١٩٧٥/٣/٢ وموريتانيا في ١٢/٢٠/ ١٩٧٥ وفلسطين في ١٩٧٥/١٢/٣٠. وبذا بلغ عدد أعضاء المجلس خمسة في بداية عمله، وثلاثة عشر بعد أحد عشر عاما من قيامه.

وقرر المجلس في دورته الاستثنائية الثانية، ١٩٦٥/١٠/٢٧ تعيين أمين عام للمجلس (الدكتور عبد المنعم أحمد البنا) وأمينين مساعدين (أحدهما سوري والآخر أردني) وطلب إلى الدولتين الأخريين (العراق والكويت) ترشيحاتهما لمنصبي أمينين مساعدين آخرين. وهكذا نالت كل دولة عضو مقعدا في الوظائف العليا للأمانة العامة. من جهة أخرى قرر في ١٩٦٥/٩/٢٥ مطالبة الدول الأعضاء بوجوب تفرغ أعضاء المجلس ليتسنى لهم القيام بمهام وظائفهم على الوجه الأكمل. وكانت هذه أول بادرة بالنسبة لنظرة الدول إلى طبيعة عمل المجلس في المراحل التالية.

والجدير بالذكر أن مجلس الوحدة أصدر قرارا مبكرا آخر في ١٩٦٤/١١/٤ هو القرار رقم (٣٧) يطالب فيه الدول الأعضاء بموافاته بنسخ من خطط التنمية والدراسات المتعلقة بها قبل نهاية شباط/فبراير ١٩٦٥، وذلك للقيام بمسح عام لها ووضع خطة عامة متكاملة (وكانت مذكرة الأمانة العامة للجامعة الخاصة بمشروع اتفاقية الوحدة قد أشارت إلى هذه الخطة[٢٧]. غير أن مناقشات الاتفاقية وصيغتها النهائية لم تشر إليها صراحة). كما طلب بيانات عن نشاطي الزراعة والصناعة لأغراض التنسيق القطاعي. وبعبارة أخرى فإن القول بأن المجلس اعتمد المنهج التجاري للتكامل بناء على الشهرة التي حظي بها قرار السوق المشتركة، قول تعوزه الدقة. ذلك أن مجلس الوحدة (ومن قبله المجلس المؤقت) اتجه في الوقت نفسه إلى التنسيق الإنتاجي، بل وبادر به نظرا لأن اتفاقية تسهيل التبادل

التجاري التي عقدها المجلس الاقتصادي كانت لا تزال سارية. غير أن المشكلة كانت في عدم استعداد الدول ذاتها للتعاون معه في ذلك، حتى أنه كرر مطالبتها أكثر من مرة بمجرد تزويده بنسخ من خططها وبالبيانات التي ارتأتها لجانه ضرورية للتنسيق.

(٤) قرار مجلس الوحدة بإنشاء السوق المشتركة

كان من أوائل القرارات التي اتخذها مجلس الوحدة قرار رقم (١٧) بإنشاء السوق العربية المشتركة، الذي حدد أهدافها بأهداف اتفاقية الوحدة الاقتصادية ذاتها (باستثناء حقوق التملك والإيصاء والإرث). وعلى الرغم من أن القرار لم يتجاوز مرحلة تحرير التجارة، فإن الكويت تجاهلته بحجة أن حرية التجارة متحققة لديها فعلا. ويتميز هذا القرار بأنه وضع مراحل زمنية للوصول إلى التحرير الكامل، وصلت أقصاها بالنسبة للقيود على السلع الصناعية حيث أمهلت عشر سنوات تنتهي في ١٩٧٤. وبناء على اقتراح من العراق، صدر القرار رقم (٣٧٢) في ١٩٦٨/٥/١٩ باختصار مرحلة التحرير التجاري إلى بداية ١٩٧١. وأعقب قرار السوق المشتركة (وفي نفس الجلسة) قرار رقم (١٩) بدراسة توحيد التشريعات والأنظمة الجمركية خلال خمس سنوات من أول ١٩٦٥ وتوحيد الرسوم الجمركية الخارجية خلال خمس سنوات ابتداء من أول ١٩٧٠. ثم صدر القرار رقم (٤١١) في ١٩٧٠/٢/٢ بإلحاق القرار رقم (١٩) بالقرار رقم (١٧)، على أن ينص فيه على بدء تنفيذ التعريفة في أول ١٩٧٢. إلا أن القرار رقم (٥١٨) في ١٩٧١/٥/٨ أرجأ تنفيذ التعريفة الموحدة كما تأجل صدور القانون الجمركي الموحد إلى أن صدر به القرار رقم (٧٠٦) في ١٩٧٥/٦/٤.

نصوص القرار رقم ١٧ بشأن السوق المشتركة

تنص (المادة ٢) من القرار على إطلاق حرية تبادل المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية والمنتجات الصناعية بين الدول الأطراف المتعاقدة، وفقا للأحكام الواردة في القرار (والملخصة فيما يلي) [٢٨]:

♦تثبيت القيود والرسوم والضرائب المفروضة وقت صدور القرار على تبادل (تصدير واستيراد) المنتجات الوطنية فيما بين الدول الأطراف المتعاقدة، بمعنى عدم زيادتها أو فرض قيود أو رسوم جديدة. (مادة ٣).

♦تطبق حكومات الأطراف المتعاقدة بينها مبدأ الدولة الأكثر رعاية فيما يتعلق بمبادلاتها مع الدول غير الأعضاء في اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، باستثناء ما هو مقرر في اتفاقيات قائمة. (مادة ٤).

♦عدم فرض رسوم أو ضرائب داخلية على المنتجات المتبادلة تفوق تلك المطبقة على المنتجات المحلية المماثلة أو على موادها الأولية، وعدم إخضاعها لرسم تصدير جمركي. (مادتان ٥ و ٦).

♦عدم إعادة تصدير المنتجات المتبادلة إلا بعد موافقة دولة المنشأ، أو بعد إجراء عمليات تحويل صناعية تكسبها صفة المنتجات الصناعية المحلية. (مادة ٧/١).

♦عدم إعادة تصدير المنتجات المتبادلة بين دول السوق إلى أي دولة طرف فيه إذا كان سبق للدولة المصدرة أن منحت دعما لتلك المنتجات وكان هناك إنتاج محلي مماثل في البلد المعاد التصدير إليه. (مادة ٧/٢).

♦عدم منح الدولة أي دعم مهما كان نوعه لصادراتها من المنتجات الوطنية إلى باقي الدول الأعضاء التي لديها إنتاج مماثل لتلك المنتجات. (مادة ٨).

♦تنصب الإعفاءات على المنتجات التي يكون منشؤها أحد الدول الأطراف. ويتحدد هذا بالنسبة للمنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية والمستوردة بحالتها الطبيعية بموقع الإنتاج؛ بينما يتحدد بالنسبة للمنتجات الصناعية على أساس ألا تقل الكلفة المحلية عن ٤٠ % من كلفة الإنتاج الكلية. (مادة ٤/١ و ٥).

♦تشمل الكلفة المحلية المواد المستوردة من أحد الأطراف الأخرى الأعضاء في السوق. (مادة ٥/١).

♦توضع جداول خاصة بالسوق؛ وإلى أن يتم ذلك تستخدم جداول اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتعديلاتها الثلاثة الأولى (المادتان ١٠ و ١١) وذلك على النحو التالي:

•تعفى المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية بالجدول (أ). كما تخفض الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب على باقي هذه المنتجات بواقع ٢٠ % سنويا ابتداء من ١٩٦٥/١/١، لتكون جميع هذه المنتجات معفاة اعتبارا من ١٩٦٩/١/١.

•يكون التخفيض بالنسبة للسلع الصناعية بواقع ١٠ % سنويا. ويطبق هذا على السلع الواردة بالجداول، بحيث يرتفع التخفيض في ١٩٦٥/١/١ بالنسبة للجدول (ب) من ٢٥ % إلى ٣٥ % ليصل إلى ٩٥ % في ١٩٧١/١/١، ثم ١٠٠ % في ١٩٧١/٧/١. وبالنسبة للجدول (جـ) من ٥٠ % إلى ٦٠ % ليصل ١٠٠ % في ١٩٦٩/١/١ (أنظر الجدول رقم ٦).

•ابتداء من ١٩٦٥/١/١ يتم تخفيض الرسوم والضرائب الأخرى بمعدل ١٠ % سنويا بالنسبة لباقي المنتجات الصناعية، و ٢٠ % سنويا لباقي المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية، بحيث يتم إزالة الرسوم لجميع المنتجات الزراعية اعتبارا من ١٩٦٩/١/١، ولجميع السلع الصناعية بدءا من ١٩٧٤/١/١.

•يجري تحرير تبادل المنتجات الوطنية من القيود، بواقع ٢٠ % سنويا للمنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية، و ١٠ % سنويا للمنتجات الصناعية، بحيث يتم التحرير الكامل للأولي في ١٩٦٩/١/١ وللثانية في ١٩٧٤/١/١. وتقوم كل دولة قبل شهرين من كل مرحلة بإيداع مجلس الوحدة الاقتصادية قائمة السلع التي تزمع تحريرها وفق هذه النسب (مادة ١٢).

•لمجلس الوحدة أن يجيز لدولة معينة استثناء بعض المنتجات من الإعفاء أو التخفيض لفترة محدودة لا تتجاوز مراحل التدرج، إذا قدمت الدولة أسبابا جدية مبررة.

جدول (٦) نسب تحرير السلع الصناعية في قرار السوق العربية المشتركة وتعديله.

تاريخ التخفيض	نسب تخفيض جدول (ب) الأصلية	نسب تخفيض جدول (ب) المعدلة	نسب تخفيض جدول (جـ) الأصلية	نسب تخفيض جدول (جـ) المعدلة	نسب تخفيض باقي السلع الأصلية	نسب تخفيض باقي السلع المعدلة
١٩٦٥/١/١	٣٥ %	٣٥ %	٦٠ %	٦٠ %	١٠ %	١٠ %
١٩٦٦/١/١	٤٥ %	٤٥ %	٧٠ %	٧٠ %	٢٠ %	٢٠ %
١٩٦٧/١/١	٥٥ %	٥٥ %	٨٠ %	٨٠ %	٣٠ %	٣٠ %
١٩٦٨/١/١	٦٥ %	٦٥ %	٩٠ %	٩٠ %	٤٠ %	٤٠ %
١٩٦٩/١/١	٧٥ %	٨٥ %	١٠٠ %	١٠٠ %	٥٠ %	٦٠ %
١٩٧٠/١/١	٨٥ %	١٠٠ %			٦٠ %	٨٠ %
١٩٧١/١/١	٩٥ %				٧٠ %	١٠٠ %
١٩٧١/٧/١	١٠٠ %				...	
١٩٧٢/١/١					٨٠ %	
١٩٧٣/١/١					٩٠ %	
١٩٧٤/١/١					١٠٠ %	

وتضمن القرار أن تقوم الدول الأعضاء بتنفيذ أحكامه وفقا للأصول الدستورية المرعية لدى كل منها (أي أن القرار لم يعرض على مؤتمر القمة). وعلى الرغم من أن القرار جاء تنفيذا لجانب فقط مما نصت عليه اتفاقية الوحدة الاقتصادية التي ساعدت الكويت على تحريك تنفيذها بأن كانت أول من صدق عليها، فقد كانت أهم مشكلة صادفت المجلس أنذاك رفض الكويت تطبيق قرار السوق. وشكل ذلك الرفض أول سابقة بالنسبة لعدم تطبيق الدول قرارات المجلس، وتأكيد عدم إلزامية تلك القرارات. ويثبت هذا الرفض المبكر من جانب الكويت أن تصديقها جاء في إطار مناوشات سياسية مع العراق، لتأكيد استقلالها عنه، وإحراجه في اتخاذه من التصديق على الاتفاقية أداة في نزاعه مع الجمهورية العربية المتحدة، أكثر منه إيمانا بقضية الوحدة[٢٩].

(٥) تقليص مراحل المنطقة الحرة

عندما اقترب موعد استكمال إعفاء كافة السلع الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية (جدول أ) من اتفاقية تسهيل التبادل التجاري والترانزيت، وكذلك المنتجات الصناعية الواردة في جدول (جـ)، وهو ١٩٦٩/١/١، تقدمت الجمهورية العراقية بمذكرة تستهدف تقليص مراحل السوق العربية المشتركة[٣٠]، واستجاب المجلس بإصدار قراره (رقم ٣٧٢) في ١٩٦٨/٥/١٩ باختصار مراحل تحرير تبادل السلع الصناعية الواردة في جدول (ب) وذلك بتسريع معدلات تخفيض الرسوم الجمركية وكافة الرسوم الأخرى عليها اعتبارا من ١٩٦٩/١/١ بمضاعفة التخفيض السنوي من ١٠ % إلى ٢٠ %. ولما كان التخفيض قد بلغ ٦٥ % فانه يصبح ٨٥ %، وتزال باقي الرسوم اعتبارا من أول ١٩٧٠. أما نسب تخفيض الرسوم على باقي المنتجات الصناعية، ونسب المنتجات الصناعية التي تحرر من القيود، والتي كانت قد بلغت ٤٠ %، فتضاعف معدلات تخفيضها أيضا بحيث يتم الإعفاء الكامل لجميع السلع من الرسوم والقيود اعتبارا من أول ١٩٧١ (أنظر جدول (٦).

(٦) ترتيبات تسوية المدفوعات الجارية

رأينا أن اتفاقية ١٩٥٣ لتسهيل التبادل التجاري صحبتها اتفاقية أخرى لتسديد المدفوعات الجارية. وبنفس المنطق تضمن قرار السوق المشتركة في مادته السادسة عشرة أحكام تنظيم ترتيبات تسوية المدفوعات المتعلقة بقيمة السلع والخدمات المتبادلة بين الأعضاء على أساس ثنائي، فنصت على ما يلي:

"إلى أن يتم إنشاء اتحاد مدفوعات عربي وصندوق نقد عربي للأطراف المتعاقدة بحيث تصبح عملاتها قابلة للتحويل فيما بينها تطبق الأحكام التالية:

"١ - تتم تسوية المدفوعات المتعلقة بقيمة السلع والخدمات المتبادلة بين الأطراف المتعاقدة وفقا لاتفاقات الدفع الثنائية المعمول بها بين كل من هذه الدول.

"٢ - في حالة عدم وجود اتفاق دفع ثنائي بين دولتين من الأطراف المتعاقدة تتم تسوية المدفوعات المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه بدولار الولايات المتحدة أو بالجنيه الإسترليني أو بأية عملة قابلة للتحويل مقبولة لدى الطرفين. وفي هذه الحالة تتعهد

كل من الدولتين بالسماح بتحويل جميع المبالغ المستحقة للبلد المصدر دون أدنى تأخير."

وفي أواخر ١٩٦٦ وجه مجلس الوحدة اهتمامه إلى أمرين: إزالة القيود الإدارية الراجعة إلى تفاوت نظم الصرف، والتسوية متعددة الأطراف للمدفوعات. ففي المجال الأول قرر **توحيد أسعار الصرف** لعملات كل من الدول الأعضاء عند مستوى يتفق مع أسعار التوازن الخارجية. ووضع عددا من المبادئ والضوابط تشمل:

- ألا تفرض دولة عضو بالسوق سعر صرف يعطي ميزة لدولة من خارجه لسلع تتبادلها مع أعضائه.
- ألا تستخدم أسعار الصرف المميزة كأداة دعم لسلع تؤثر على التعامل فيها مع الدول الأعضاء.
- تكون أسعار الصرف بين الدول الأعضاء موحدة، لا تعطي ميزة لإحداها على الأخرى.
- حرصا على منع التحيز أو إعطاء تسهيلات أكبر لدول أخرى، يتم التعامل على أساس أسعار التعادل المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي، وتعدل قيمة الأرصدة والعقود وفق تغييراتها.

(٧) اتحاد المدفوعات العربي

وسعيا إلى الانتقال من مرحلة التسويات الثنائية إلى التسويات متعددة الأطراف، قرر مجلس الوحدة في ١٩٦٦/١١/٦ إعمال المادة السادسة عشرة من قرار السوق المشتركة، بإنشاء اتحاد المدفوعات العربي للدول الأعضاء، ثم وافق في ١٩٦٨/٥/١٩ على نظامه بحيث يكون هيئة متعددة الأطراف برأسمال اسمي قدره ١٥ مليون دينار عربي حسابي (وهو يعادل قيمة كل من الدينار الكويتي والعراقي والأردني، أي ٢,٤٨٨٢٨ جرام من الذهب الخالص). وتختص بتسوية المدفوعات الجارية بين الدول الأعضاء عن طريق المقاصة ومنح التسهيلات الائتمانية، وذلك بقصد تسهيل التبادل التجاري بين دول المجلس (وليس فقط أعضاء السوق).

وعند إنشاء لجنة محافظي البنوك المركزية للدول الأعضاء كلجنة متخصصة فنية على أعلى مستوى للتشاور في الشؤون النقدية المشتركة في ضوء الدراسات التي تعدها الأمانة العامة، قامت في أول اجتماع لها في عمان في ١٩٦٨/١١/١١ بدراسة مشروع اتحاد المدفوعات العربي، ثم تابعت تطور هذا المشروع. وبناء على توصية منها، أصدر المجلس قرارا في ١٩٦٩/١/٢٨ بتعديل مشروع الاتحاد يحدد رأس المال المدفوع بمليوني دينار عربي حسابي فقط. ثم أصدر المجلس موافقته النهائية على المشروع في ١٩٧٠/٢/٢، بعد حذف ما ورد في المشروع المقدم من لجنة محافظي البنوك المركزية بشأن المدفوعات غير المنظورة حيث اتفق على عدم إدخالها. وكلف لجنة محافظي البنوك المركزية بتحديد تاريخ بدء العمل بالاتحاد ووضع الترتيبات التطبيقية للتنفيذ توطئة للعرض على المجلس في دورته التالية.

ولاحظت اللجنة في اجتماعها الثالث، ١٩٧٠/٦/٣، أنه رغم اكتمال القواعد والمبادئ وتوفر ظروف البدء بالعمل، إلا أن هناك تباينا في مواقف الدول الأعضاء. فبينما أصدرت العراق قانونا رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٨ بالتصديق على الاتحاد فإن مصر (في ظل ظروف حرب الاستنزاف التي كانت تخوضها) رأت أن الظروف السائدة تستدعي التريث في تحديد موعد البدء بالتنفيذ، بدعوى أن عدد الدول التي يشملها الاتحاد لا يتجاوز الستة (عدد أعضاء مجلس الوحدة)، وبين هذه الدول علاقات ثنائية معقدة، فضلا عن ضآلة حجم التجارة بينها وعدم توفر الإحصاءات التجارية والمالية اللازمة لقيام الاتحاد. ولذلك قرر المجلس في ١٩٧٠/٨/٢٩ اعتبار الاتحاد قائما لأغراض جمع المعلومات والبيانات والإحصاءات الضرورية لإنجاز أعماله كما لو كان يقوم بإجراء المدفوعات والتسويات فعلا، وأن يقوم البنك المركزي الأردني بجمع المعلومات من البنوك المركزية ودراستها وتحليلها. وخلال هذه الفترة التجريبية تقوم الدول الأعضاء باتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة للتصديق على الاتفاق ودفع رأس المال المقرر. ولم يبادر إلى تنفيذ هذا القرار حتى اجتماع المجلس ثانية في ١٩٧١/٥/٣ سوى سوريا والعراق. ولذلك أعاد المجلس مطالبة الدول بإمداد البنك المركزي الأردني بما يلزم من إحصاءات لاستكمال الدراسة، كما طالب

لجنة محافظي البنوك المركزية بإعادة الدراسة في ضوء تقييم الفترة الانتقالية للوحدة الاقتصادية. وبينما أبدت كل من الأردن وسوريا والعراق استعدادا لبدء العمل بالاتحاد، ووافقت الكويت رغم اعتقادها بمحدودية فائدته وبأن النظم السائدة لدى الدول الأعضاء تعطي حلولا أيسر مما يأتي به الاتحاد، فإن مصر ظلت على موقفها من حيث تفضيل التريث والانتظار. ومع هذا أصدر المجلس قرارين متتاليين في ١٩٧٢/١٢/١٩ و ١٩٧٣/٧/٥ مطالبا الأمين العام بالاتصال بالدول لاستطلاع رأيها حول إمكانية وضع الاتحاد موضع التنفيذ. وفي ضوء هذه الاتصالات تقرر استبعاد صيغة اتحاد المدفوعات، وتبني الصيغة الأخرى التي نص عليها قرار السوق المشتركة، وهي صندوق النقد العربي، وجعل مهمة اتحاد المدفوعات من بين وظائفه، كما سنرى فيما بعد.

(٨) توحيد التشريعات والأنظمة الجمركية

كلف مجلس الوحدة خبيرا بإعداد دراسة مقارنة للتشريعات الجمركية يلحق بها مشروع قانون جمركي موحد يعرض على اللجنة الجمركية. وقرر إرجاء النظر في توحيد النظم إلى ما بعد إقرار القانون الجمركي الموحد. من جهة أخرى كرر مطالبة الدول باعتماد الجدول الموحد للتعريفة الجمركية للجامعة العربية. وطالب اللجنة الجمركية بدراسة موضوع جعل بلاد الدول الأطراف المتعاقدة منطقة جمركية واحدة تخضع لإدارة موحدة. ثم حدد نهاية ١٩٦٥ موعدا لاستيفاء الدول الجداول الخاصة بمعدلات الرسوم الجمركية والمعدلات الأخرى كما كانت في ١٩٦٤/٨/١٣ وبيان رقم إجمالي لحصيلة الرسوم والضرائب المستوفاة عن الاستيراد خلال ١٩٦٤، واستخدام الآلات الإليكترونية لدى وزارة الاقتصاد المصرية لتنسيق هذه المعلومات قبل منتصف ١٩٦٦. وتكليف خبير بإعداد دراسة إدارة جمركية موحدة بالرجوع إلى صيغة الوحدة السورية/اللبنانية، ثم قيام اللجنة الجمركية بتقديم توصياتها، مبتدئة بالدراسة التي تمت حول مشروع القانون الجمركي الموحد، وذلك للإسراع في إقامة المنطقة الجمركية الموحدة (التي لم تظهر للوجود).

(٩) توحيد الرسوم الجمركية

صاحب قرار مجلس الوحدة بإنشاء السوق العربية المشتركة قرار آخر رقم ١٩ في نفس الدورة بإحالة موضوعين إلى اللجنة الجمركية لدراستهما: (١) توحيد التشريعات والأنظمة الجمركية خلال خمس سنوات تبدأ من ١٩٦٥/١/١، (٢) توحيد الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم للدول الأطراف تجاه الدول الأخرى على مراحل تدريجية خلال خمس سنوات تبدأ من ١٩٧٠/١/١ وفق خطوات يحددها المجلس، أي الانتقال إلى منطقة جمركية موحدة. ثم وضع المجلس عددا من المبادئ لتوحيد الرسوم الجمركية، أهمها:

- ♦يجري التوحيد بعد استكمال تحرير تبادل المنتجات الوطنية وإقرار القانون الجمركي الموحد.
- ♦يقتصر التوحيد على الرسوم الجمركية على الواردات دون الرسوم الإضافية أو الضرائب الأخرى.
- ♦يتخذ المتوسط الحسابي للرسوم الجمركية المطبقة في الدول الأعضاء أساسا للتوحيد.
- ♦للمجلس أن يجيز استثناء دولة من تطبيق التعريفة الموحدة على بعض السلع لأسباب جدية، لفترة زمنية محددة لا تتجاوز الأجل النهائي لتنفيذ التعريفة الموحدة.
- ♦تتحدد المراحل الزمنية وفقا لمدى الاختلافات عن المتوسط الحسابي. فإذا كانت لا تتجاوز ١٠ % منه، طبق المتوسط مباشرة. وإذا وقعت بين ١٠ و ٢٥ % وزع الفرق على أربع سنوات، ترفع إلى خمس إذا وقعت بين ٢٥ و ٥٠ %. أما ما زاد عن ذلك فتبت فيه لجنة عالية المستوى.

وفي نفس الدورة أوصى المجلس بالسماح لدولة الكويت بإعادة تصدير المنتجات المستوردة من دول أعضاء أخرى إلى خارج السوق بشرط ألا تقل أسعارها عن أسعار الدولة المنتجة، وأن تقدم قائمة بهذه المنتجات إلى بلد المنشأ. ثم طلبت مصر تعديل قرار السوق المشتركة (رقم ١٧) بإضافة فصل جديد إلى القرار حول "التعريفة الجمركية الموحدة"، غير أن المجلس أرجأ النظر في هذا الاقتراح. ثم عاد فيما بعد (١٩٧٠/٢/٢) فأصدر قرارا (رقم ٤١١) بإضافة ذلك الفصل وبأن تنقل إليه الأحكام التي تضمنها القرار

رقم (١٩). أي أن الفصل ينص على توحيد التشريعات والأنظمة الجمركية خلال خمس سنوات تبدأ من ١٩٦٥/١/١؛ مع تعديل موعد توحيد الرسوم إلى خمس سنوات تبدأ من ١٩٧٢/١/١ بدلا من ١٩٧٠/١/١. غير أن الاتفاق على التوحيد لم يتم، فتوقفت السوق عند مرحلة منطقة التجارة الحرة.

(١٠) حرية تبادل المنتجات الأجنبية

رافق صدور قرار السوق المشتركة قرار آخر رقم ٢٣ بتأجيل تحقيق حرية تبادل المنتجات الأجنبية إلى حين الانتهاء من إقامة الاتحاد الجمركي. كذلك أوصى المجلس بأنه إلى أن يتم الاتفاق على إنشاء الاتحاد الجمركي، تقوم الدول الأعضاء بمنع تصدير البضائع الأجنبية أو مرورها عبر بلادها إلى دولة عضو أخرى ما لم تأخذ الضمانات اللازمة لوصولها إلى مقصدها في الأطراف الأخرى. ونظرا لعدم قيام هذا الاتحاد، فإن قضية حرية تبادل المنتجات الوطنية أثيرت في إطار مناقشة توحيد الرسوم، ولكنها بقيت مجمدة.

(١١) شؤون الترانزيت

تضمنت اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت نصوصا خاصة بتسهيل حركة الترانزيت، جاءت مقتضبة فجرى تفصيلها في التعديل الأول لهذه الاتفاقية. وعند قيام مجلس الوحدة كلف خبيرين بإعداد دراسة حول موضوع حرية الترانزيت في ضوء الاتفاقيات الثنائية والجماعية في هذا الشأن. كما طالب اللجنة الاقتصادية / اللجنة الفرعية لتخطيط وتنسيق النقل والمواصلات بتقديم مقترحات أكثر تحديدا من أجل وضع خطة لتوحيد أنظمة النقل وحرية استعمال المرافئ والمطارات المدنية، ومطالبة الدول بتنفيذ ما توصلت إليه اللجنة الدائمة للمواصلات للجامعة، وكذلك قرارات وتوصيات مؤتمر وزراء المواصلات العرب في هذا الشأن. وفي أواخر ١٩٧٦ وافق مجلس الوحدة على مشروع اتفاقية جماعية هي "اتفاقية تنظيم النقل بالعبور (الترانزيت)". كما أوصى المجلس الاقتصادي بتبنيها. ومعلوم أن الخلافات السياسية بين دول المنطقة المعنية جعلتها تتخذ من إغلاق الحدود أداة في نزاعاتها، وهو ما حدث بصورة متكررة أفقدت الاتفاقيات مغزاها.

(١٢) تبادل المعلومات التجارية

تعتبر المعلومات قضية أساسية بالنسبة لضمان فاعلية السوق. وقد تعامل معها مجلس الوحدة في البداية على أنها قضية كمية، فطالب الدول (في ١٩٦٦/٢/٢٠) بتزويده ببيانات عن الكميات الفائضة من الإنتاج الزراعي والصناعي ليقوم بإبلاغها إلى الدول الأعضاء الأخرى. ثم طور هذا الأسلوب (في ١٩٦٨/٥/١٩) بقراره (رقم ٣٣٣) بشأن "**اقتصاديات البلاد الأعضاء وإمكانيات زيادة التبادل التجاري بينها**" طالب فيه الدول بطلب المعلومات وفقا لنموذج محدد يتضمن بيانات عن كل سلعة يجري تصديرها مع بيان المصدر منها إلى دول السوق، والكميات التي تستطيع تصديرها منها فيما لو توفرت الأسواق لها، وعن كل سلعة مستوردة وكمية ما يستورد من دول السوق ومن الدول الأخرى، لتقوم الأمانة بمقارنة البيانات لتبين الواردات التي يمكن أن تلبى في إطار السوق المشتركة، وما تتمتع به هذه الواردات من مزايا وفقا لقرار السوق وللاتفاقيات الثنائية إن وجدت. ثم ترسل النتائج إلى الدول لمعرفة ما إذا كان عدم الاستفادة من إمكانيات السوق مرجعه الأسعار أو المواصفات، أم قيود إدارية فيحال أمرها للمجلس ليوجد حلولا مناسبة لها. كما تحيل الأمانة هذه الدراسات بعد تعديلها وفق ملاحظات الدول عليها، إلى كل من اللجنتين الفرعيتين للتنسيق الزراعي والصناعي للنظر في إمكان التوسع في إنتاجها دعما للتبادل التجاري بين الدول الأعضاء.

وسلك المجلس طريقا آخر (في ١٩٦٦/١١/٦) بطلب دعوة ممثلي الغرف التجارية والمؤسسات العامة التجارية في الدول الأعضاء إلى اجتماع بهدف تبادل الخبرة والمشورة والعمل على عقد الصفقات التجارية وإزالة الصعوبات. من جهة أخرى حث الدول (في ١٩٧٣/١٢/٣) على المشاركة في المعارض الدولية التي تقيمها دول أعضاء، وأوصى هذه الأخيرة بتقديم التسهيلات اللازمة لهذا الغرض. إضافة إلى ذلك دعا إلى تسهيل إقامة الدول مراكز تجارية لدى الدول الأخرى للتعريف بمنتجاتها، وتمكين هذه المراكز من استيرادها. ووضع فيما بعد (١٩٧٧/٦/١٥) قواعد تفصيلية لتسهيل عمل هذه المراكز وزيادة فاعليتها. ويعكس كل هذا شعورا بأن مجرد التحرير لم يكف للتوسع في التبادل، وأن هناك حاجة

لتوفير معلومات لأطراف التعامل، وإلى توجيه معاملاتهم بصورة مشتركة إقتداء بما قام به مركز تموين الشرق الأوسط خلال الحرب، كما أن هناك حاجة للربط بين مدخل تحرير التبادل التجاري، والمدخل الإنتاجي القائم على التنسيق القطاعي في البداية، ثم المشروعات المشتركة بعد ذلك، وهو ما يثير جدلية العلاقة بين المنهجين.

(١٣) تنسيق الاتفاقيات مع أطراف أخرى

عند صياغة اتفاقية الوحدة اقترحت الأمانة العامة للجامعة أن يتم عقد الاتفاقيات التجارية واتفاقيات المدفوعات مع البلدان الأخرى بصورة مشتركة وبنصوص متماثلة، وإعطاء مجلس الوحدة اختصاص الاشتراك في مفاوضات تلك الاتفاقيات وإعداد مشاريعها باسم الوحدة الاقتصادية العربية وعرضها على حكومات الأطراف المتعاقدة لإقرارها من قبل السلطات المختصة. كما طولبت الحكومات بعرض ما تعده من مشاريع لمثل هذه الاتفاقيات على المجلس قبل إبرامها. غير أن الآراء تفاوتت حول دور المجلس إلى أن تغلب الرأي القائل بأن "يكون عقد الاتفاقات التجارية واتفاقات المدفوعات مع البلدان الأخرى بموافقة مجلس الوحدة الاقتصادية العربية" (المادة ٩/٢/ب)، ومن ثم نصت المادة (٢/٤) على "عقد الاتفاقات التجارية واتفاقات المدفوعات مع البلدان الأخرى بصورة مشتركة".

وقد بدأ المجلس بمحاولة تنسيق الاتفاقيات القائمة، فطالب الدول الأعضاء بتزويد الأمانة العامة بنسخ كافية من كافة الاتفاقيات التجارية واتفاقيات المدفوعات والاتفاقيات الاقتصادية المعقودة منذ نفاذ اتفاقية الوحدة لدراستها واستنباط الأسس والمبادئ العامة التي تحكم هذه الاتفاقيات، وعرض ما يبرم من اتفاقيات بعد ذلك على المجلس للتأكد من تقيد الدول بهذه الأسس، على أن يعاد النظر في الأسس وفقا لتقدم السير في مراحل الوحدة. ولم ترد إشارة بعد ذلك في قرارات المجلس إلى هذا الأمر، وهو ما يعني تجميد هذه المواد عمليا.

كذلك نصت المادة ٩/٢/ب على "تنسيق سياسات التجارة الخارجية بما يكفل تنسيق اقتصاد المنطقة حيال الاقتصاد العالمي، وبما يحقق أهداف الوحدة الاقتصادية المنصوص

عليها في الاتفاقية". والمقصود بالمنطقة هو المنطقة الجمركية الموحدة التي تتناولها الفقرة الأولى من المادة (٩/٢/أ)؛ وهذه لم تقم أصلا. غير أن هذا لم يكن يعني تجاهل هذا النوع من التنسيق. لذا طالب المجلس بوضع مخطط للتعاون مع التكتلات الأخرى في الدول النامية ورسم سياسة للانضمام أو الحصول على مزايا من بعض المنظمات الدولية كالجات. كذلك طالب الدول بتزويده بصور من الاتفاقيات التي تعقد بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء مما له مساس بأهداف اتفاقية الوحدة. كذلك شرع المجلس في دراسة تنظيم العلاقة بين الدول الأعضاء والدول العربية الأخرى.

ثالثا – مراجعة مسار مجلس الوحدة والسوق المشتركة

(١) القضايا التنظيمية والإدارية التي واجهت المجلس عند نشأته

نظرا لأن إقامة منطقة تجارة حرة كانت من مهام المرحلة الأولى للمجلس، فقد تأثر تنفيذ هذه المرحلة بما تعرض له المجلس من مشاكل عند نشأته. ففي خلال المؤتمر الأول للاقتصاديين العرب الذي عقد في بغداد خلال ١-٨/١١/١٩٦٥ (والذي تقرر في نهايته إقامة اتحاد الاقتصاديين العرب) تقدم ممثل للأمانة العامة بدراسة أوضحت أن القضايا التنظيمية والإدارية كانت من أوائل المشاكل التي تعرض لها المجلس الوحدة الاقتصادية العربية. وكان من المشاكل التي أشار إليها[٣١]:

- الصعوبات الإدارية التي ترتبت على محدودية جهاز الأمانة، والعمل من خلال أمانة الجامعة وإصدار القرارات من خلال المجلس الاقتصادي، مما أظهره بمظهر التابع له، وحد من قدراته في الاتصال بالأجهزة العربية والدولية، ومخاطبة الجماهير. والواقع أن الدول اهتمت بتوزيع المناصب العليا؛ فبعد أن حصلت مصر على منصب الأمين العام، خصص لكل دولة عضو منصب أمين عام مساعد، رغم أن المفروض وجود مندوب دائم ومتخصص لكل دولة كعضو في المجلس. وعبر ممثل الأمانة عن أمله في استكمال جهاز الأمانة قبل نهاية ١٩٦٥؛ كما أشار إلى أن البحث كان لا يزال جاريا عن مقر للمجلس.

- عدم الالتزام بقرارات المجلس، واتجاه المجلس إلى حظر المعاملة بالمثل بقراره في ١٩٦٥/٩/٢٥، حرصا على عدم شل فاعليته. ومع ذلك يظل رفع الأمر إلى المجلس ليتخذ ما يراه مناسبا بشأنه غير حاسم، لأن قراراته تبقى دائما غير ملزمة.
- الشكوى من عدم قيام الدول بتزويد الأمانة بالبيانات والإحصاءات، الأمر الذي أثر على الدراسات وأعمال اللجان، التي كان هناك تأخر في تسمية مندوبي الدول فيها.
- وأشارت تلك الدراسة أيضا إلى أن لجوء الدول إلى أسلوب تخطيطي يتضمن وضع ميزانيات نقدية تحد من حرية التعامل في النقد الأجنبي، أدخل قيودا غير تعريفية على التبادل التجاري.

كذلك ظهرت مشكلة أخرى تتعلق بما أطلق عليه الانضمام الجزئي للاتفاقية الذي دعت إليه لبنان التي بقيت على تحفظها من اتفاقية الوحدة لعدم تضمينها مراحل محددة وتخوفها من هدف الوحدة ذاته، ولكنها كانت ترغب في انضمام جزئي للاتفاقية يقتصر على تطبيق قرار السوق المشتركة الذي يتفق والمنهج الذي دعت إليه؛ غير أن المجلس لم يقتنع بالحجج التي استند إليها. وقد بررت الدعوة إلى الانضمام الجزئي بما تلجأ إليه السوق الأوروبية من السماح بالانتساب بحيث تستطيع الدول غير الأعضاء المشاركة في بعض فعاليات دون الأخرى. غير أن عمليات الانتساب تلك كانت تتم وفق حسابات لتوازن الأعباء والمنافع لكل من الأعضاء الأصليين والأعضاء المنتسبين. أما العضوية الجزئية في مجلس الوحدة فإنها تسمح للدول بانتقاء ما تعتقد أنه في مصلحتها، وترك ما لا يوافقها، مما يخل بقاعدة التوازن بين المنافع والأعباء، ويفتح بابا آخر إلى جانب الاتفاقيات الثنائية والجماعية الأضعف من اتفاقية الوحدة يشجع التهرب منها. وسنرى فيما بعد أن مجلس الوحدة حاول التعامل مع هذه القضية في أوائل ١٩٩٥ بمقترحه الخاص بمنطقة التجارة الحرة الكبرى.

(٢) المراجعة الأولى لمسيرة المجلس

كان مقدرا لمنطقة التجارة الحرة التي أنشأها قرار السوق العربية المشتركة أن تنجز في عام ١٩٧١. وكان هذا يستدعي النظر في تطوير هذه المنطقة لاستكمال باقي مقومات

الوحدة الاقتصادية العربية. وقد رأينا أن العراق نادى في ١٩٦٨ بالإسراع في إنجاز تلك المنطقة. ثم عاد فطالب بعقد المجلس على مستوى وزراء التخطيط، وهو ما تم في صيف ١٩٧٠، وتلاه مؤتمر ثان في صيف ١٩٧١. وانتهى المؤتمران إلى مجموعة من القرارات التي من شأنها أن تحقق أسسا جادة للتنسيق بين دول السوق لو قدر لها أن تطبق. غير أن هذه القرارات لم تنفذ، وتحولت إلى توصيات ارتؤي تأجيل البت فيها ريثما تتم عملية تقييم عمل المجلس في الفترة السابقة. وبناء على تقرير الأمين العام عن سير العمل، أصدر المجلس قرارا في ١٩٧١/١٢/٢١ بتشكيل لجنة برئاسة وزير من سوريا وعضوية مندوبين عن مصر والأردن، تقوم بتقييم المرحلة التي وصلت إليها اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية والسوق العربية المشتركة، واقتراح حلول عملية لما اعترض تنفيذهما من صعاب، وتقييم المشروعات المشتركة المطروحة للمرحلة القادمة بغية إيجاد صيغة عملية ممكنة لتنفيذها، في إشارة إلى بدء التركيز على هذه المشروعات، على أن تنجز عملها خلال خمسة شهور لينظر فيها المجلس. وقد تأثرت هذه الصياغة بتوصيات وزراء التخطيط الذين أشاروا إلى أهمية المشروعات المشتركة وإلى تأكيد عمليات التنسيق على المستويين القطاعي والكلي.

ويعتبر موقف الدول من عقد اللجنة مؤشرا إلى فتور نظرتهم إلى الوحدة الاقتصادية. فبعد أن قامت الأمانة العامة بالتعاون مع رئيس دائرة الأبحاث في مصرف سوريا المركزي بإعداد ورقة عمل تناقشها اللجنة بتكلف من رئيس اللجنة، وهو وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية في سوريا، لم يتسن للجنة الاجتماع بتشكيلها الأصلي، فأصدر المجلس في ١٩٧٢/٧/٣ قرارا بضم مندوبين آخرين إليها، من العراق والسودان، وتكليفها بمراجعة القرارات الصادرة عن المجلس منذ قيامه في ضوء ورقة العمل، مع التركيز بصورة خاصة على قرار السوق العربية المشتركة بغية المواءمة ما بين مبادئ السوق وأحكامها والظروف الواقعية والعملية للدول الأعضاء، وتقديم التوصيات والمقترحات بشأن القيود والعوائق التي تعترض أهداف اتفاقية الوحدة الاقتصادية، بما في ذلك القيود والعوائق المترتبة على أسباب سياسية. وأعدت اللجنة تقريرا للعرض على المجلس في دورته العشرين في نهاية ١٩٧٢، تعرض إلى موضوعين رئيسيين، الأول يتعلق بالقضايا العامة

التي تخص اتفاقية الوحدة ذاتها، والثاني بتنفيذ السوق المشتركة، وسوف نتناولهما على التوالي.

(١/٢) القضايا العامة

كان من بين الأمور التي تعرض لها تقرير اللجنة في الجوانب العامة ما يلي:

(١) اتهام اتفاقية الوحدة بالطموح من حيث تصورها إمكان تحقيق الوحدة في فترة خمس سنوات تمتد خمسا أخرى فقط، متجاهلة الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدول الأعضاء، لأن تحقيق الوحدة الاقتصادية الكاملة بدون الإضرار بمصالحها الأساسية يتطلب وجود مؤسسات غير متوفرة لدى الدول الأعضاء.

(٢) عدم تفصيل الاتفاقية لمراحل التنفيذ وخلوها من النصوص والأحكام الملزمة للدول الأعضاء أو المؤيدة للقرارات؛ وتحديد فترة قصيرة نسبيا لتحقيق أهداف الاتفاقية مضت دون تحقيق تقدم يذكر مما بات يتطلب علاجا سريعا.

(٣) رغم استمرار حث المجلس الاقتصادي على تنفيذ عدد من الاتفاقيات التي أبرمها المجلس بما فيها اتفاقية الوحدة، تقاعست عدة دول عن الانضمام إلى مجلس الوحدة. ومع مضي الزمن أصبحت قضية عدم شمول عضوية مجلس الوحدة لجميع الدول العربية من السلبيات الأساسية التي تؤخذ عليه.

(٤) أجازت المادة ١٧ من الاتفاقية لدول الجامعة العربية غير الموقعة على اتفاقية الوحدة الانضمام إليها بإعلان ترسله إلى أمين عام جامعة الدول العربية الذي يبلغ انضمامها إلى الدول الأخرى المرتبطة بها، وذلك دون الحصول على موافقة الدول الأعضاء في مجلس الوحدة أو المجلس نفسه على الأقل، الأمر الذي يبيح لبعض الدول الانضمام إلى المجلس والاتفاقية بصورة أوتوماتيكية دون أن تلتزم بتنفيذ القرارات التي اتخذها المجلس أو تتقدم ببرنامج يحدد المراحل التي يمكن أن تبدأ بتنفيذها. وهو في نفس الوقت لا يلزم الأعضاء القدامى بعمل ترتيبات لتمكين الأعضاء الجدد من اللحاق بالقدامى، مما أثار صعوبات أمام اليمن والسودان العربية (وهما من الدول الأقل تقدما؛ حيث انضمت الأولى في منتصف ١٩٦٧ والثانية في أواخر ١٩٦٩).

(٥) ظلت قضية تقاعس الدول عن تقديم البيانات التي تلزم لدراسات المجلس تعرقل سير العمل فيه، كما كان الحال بالنسبة للمجلس الاقتصادي. وكانت أهم الأنشطة التي تأثرت بذلك عمليات التنسيق الاقتصادي. ورغم تزايد أهمية لجان المجلس بعد التراجع عن تفرغ أعضاء المجلس، بدأت الدول تتراخى في تسمية مندوبيها فيها بما في ذلك تلك التي يشكلها المجلس لمهمات خاصة (كلجنة التقييم ذاتها). وتعددت قرارات المجلس التي تكرر مطالبة الدول بتسمية ممثليها في لجانه. وكان هذا جانبا من تراخي الدول في استكمال البناء المؤسسي للمجلس وانتهى الأمر إلى تنصل الدول من مسئولياتها تجاهه.

(٦) خلو الاتفاقية من النص على كيفية تنفيذ قرارات المجلس من قبل الدول الأعضاء ومن تحديد سلطة دستورية تختص بإصدار القوانين التي تمنع أية دولة عضو من أن تصدر في أراضيها أية قوانين أو أنظمة أو قرارات إدارية تتعارض في أحكامها مع الاتفاقية وملحقها كما هو الحال في اتفاقيات تكتلات اقتصادية مماثلة.

(٧) تفادت الاتفاقية النص على عقوبات تطبق على الأعضاء المخالفين، بينما أصدر المجلس قرارا بعدم جواز المعاملة بالمثل في حالة المخالفة (على نحو ما طلبته سوريا تجاه مطالبة مصر رعاياها بالحصول على تأشيرة دخول) حتى لا تتوالى ردود أفعال تنتهي بشل عوامل الحركة. إلا إن هذا طمأن الدول إلى أنها تستطيع المخالفة دون خوف من أن تعامل بالمثل، خاصة وأن المجلس لم يكن يملك إلزامها بتعديل سلوكها.

(٨) أصدر المجلس حتى ذلك التاريخ أكثر من ٦٠٠ قرار، تعلق معظمها بشؤون تنظيمية وإدارية أو بتكرار قرارات سابقة. أما عدد القرارات الأساسية فلم يتجاوز ٥٠ قرارا تنحصر في عشر موضوعات رئيسية. فإلى جانب قرار السوق المشتركة أصدر المجلس قرارات أخرى بشأن اتحاد المدفوعات والانتقال بالبطاقة الموحدة وتشجيع انتقال رؤوس الأموال العربية وضمان الاستثمار ومنع الازدواج الضريبي والتنسيق الصناعي والزراعي وتوحيد التشريع الجمركي والاتفاق على حد أدنى من الضمانات والتأمينات العمالية والاجتماعية. ولوحظ أن بعض الدول الأعضاء لم تنفذ شيئا من تلك القرارات، حيث لم يكن المجلس يملك أداة لإلزامها بها. وساعد على ذلك وجود بدائل أقل تشددا وأكثر مرونة، سواء في إطار المجلس الاقتصادي أو من خلال عقد اتفاقيات ثنائية.

(٩) ومع ذلك فقد تجمعت لدى المجلس حصيلة طيبة من الدراسات بشأن مشروعات مشتركة، بعضها تقرر في إطار المجلس الاقتصادي، وأخرى تتعلق بالقطاعات الصناعية التي أعطيت أولوية (في برنامج مركز التنمية الصناعية) وبشأن الاقتصاد العربي في مجموعه واقتصاد كل قطر عربي على حدة، وهو ما رؤي أنه يمكن أن يعطي دفعة قوية للمنهج الإنتاجي للتكامل كبديل أفضل من المنهج التجاري.

(١٠) انعكس تحول الموقف عن مبدأ تفرغ أعضاء المجلس إلى خلل في ممارسته سلطاته. ففي البداية قام المجلس بحصر سلطات تعيين الخبراء المؤقتين ومطالبة الدول بالبيانات ومتابعة التنفيذ في يده. ومع تراجع الدول عن التفرغ بدأ المجلس في تفويض لجنة المتابعة في تعيينات الخبراء، وتفويض أعضائه بالاتصال بدولهم لإبلاغهم بقراراته ومتابعة تنفيذها. كما فوض الأمانة العامة في الاتصال بالدول مباشرة لطلب البيانات المقرر تزويدها بها.

(١١) استغرق المجلس وقتا طويلا في بناء جهازه الفني بسبب تراخي الدول في تقديم ترشيحاتها لشغل وظائفه. كذلك أصدر المجلس عدة قرارات لمطالبة الدول بالوفاء بمساهماتها في ميزانيته. وأثر ذلك على الجهازين الفنيين الرئيسيين: فقد تعثر إنشاء المكتب المركزي للإحصاء، كما تعثر إنشاء المكتب الفني. ومع الزمن اختفى هذا الأخير وأنيطت الأعمال الفنية بالأمانة العامة التي قسمت فيما بعد إلى إدارات فنية.

(٢/٢) تعثر مسار السوق المشتركة

أخذت اللجنة على المجلس تعجله في إصدار قرار بإقامة السوق المشتركة رغم أنه اقتصر على إنشاء منطقة حرة للتجارة، وقصور ذلك القرار عن تحديد مراحل تخفيض الرسوم وتحرير التبادل من القيود، وعدم الفصل بين القرارات التي تعتبر تنفيذا لأحكام قرار السوق والقرارات الأخرى الخاصة بتنفيذ اتفاقية الوحدة. وعددت اللجنة الأسباب التي أدت إلى تعثره في الآتي[٣٢]:

(١) في رأي اللجنة أن من الأسباب الرئيسية لتعثر قرار السوق أن الدول الأعضاء فيها لم تستطع أن توجد تنسيقا حقيقيا وجادا بين خططها الاقتصادية. ونوهت اللجنة بقرارات

مؤتمري وزراء التخطيط، التي تحولت إلى توصيات تأجل البت فيها ريثما تتم عملية تقييم عمل المجلس في الفترة السابقة، أي عمل اللجنة ذاتها.

(٢) وعلى الرغم من اختصار مراحل السوق فانه لم يجر استكمال توحيد التشريعات التجارية والنقدية والمالية ولم يتم تنفيذ قرار إنشاء اتحاد مدفوعات عربي.

(٣) محدودية القدرة التصديرية والتشابه السلعي في مكونات التجارة، وتفضيل بعض الدول توجيه ما لديها من فوائض تصديرية للتسويق بالنقد الحر رغم استيراد دول أخرى سلعا مماثلة لها من خارج السوق.

(٤) استمرار إجراءات الحماية بما يتعارض مع قرار السوق، بسبب اختلاف هياكل التكلفة، التي أسهم فيها تباين الرسوم الجمركية على المستلزمات المستوردة من الخارج.

(٥) أدى فتح باب الاستثناءات لمبادئ التحرير التي انطوى عليها قرار السوق المشتركة إلى سعي الدول إلى الإفراط في استخدامها، وهو ما دفع اللجنة الجمركية إلى اقتراح ضوابط تبناها المجلس تقصر إجازة الاستثناء على حالتين: الأولى حماية الصناعة المحلية لا سيما الناشئة، إذا ثبت أنها مؤهلة لارتفاع إنتاجيتها؛ الثانية حماية الإيرادات العامة من الرسوم الجمركية، علما بأنه على الدول أن تستخدم أدوات ضريبية بديلة لتعويض النقص المترتب على التخفيضات الجمركية، حيث لا يمكن إجازة الاستثناء بصورة مستمرة.

(٦) اتباع بعض الدول لتخطيط التجارة ووضع ميزانية نقدية وفقا لأولويات تحددها، مما قد يؤدي إلى منع الاستيراد من دول أعضاء أخرى لعدم إدراج قيم صادرات الأخيرة في تلك الميزانية.

(٧) حظر بعض الدول استيراد سلع معينة من باقي الأعضاء بدعوى أنها سلع كمالية، بينما لا يراها الآخرون كذلك. ولو سمح باستيراد متقابل لهذه السلع لأمكن التوسع في الإنتاج وفي التبادل دون عبء إضافي.

(٨) رغم إلغاء القيود الإدارية الكمية فإن هيمنة القطاع العام على التجارة الخارجية في ثلاث من دول السوق مكنت من تطبيق سياسات تقييدية واستخدام ذلك القطاع أداة في إخضاع التبادل التجاري لاعتبارات سياسية.

(٩) قيام بعض الدول بتحديد أسعار محلية مرتفعة لبعض منتجات القطاع العام، تنطوي على ما يعادل رسوم استهلاك غير معلنة، بينما تصدر لباقي الأعضاء بأسعار متدنية، خاصة إذا كان التصدير يتم بواسطة القطاع الخاص (أي ممارسة الإغراق).

(١٠) امتناع بعض الدول (الأردن) عن تنفيذ مراحل متقدمة من تحرير التبادل متذرعة بعدم التزام باقي الأعضاء بالتحرير المقرر في مراحل سابقة.

(١١) عدم تصديق ثلاث دول على قرار السوق: اليمن لتخوفها مما يمكن أن يتبعه من رفع للرسوم الجمركية عند إنشاء المنطقة الجمركية الموحدة؛ والكويت بدعوى أنها تتبع فعلا سياسة التحرير الشامل للاستيراد كسياسة عامة، والسودان لخشيتها على مواردها من الرسوم الجمركية أو لحماية صناعاتها الوليدة ذات التكلفة العالية.

(١٢) هناك عدد من الأسباب الأخرى التي تحد من فاعلية المجلس ورغبة الدول في الانضمام إلى عضويته أو تنفيذ قراراته، ومن ثم الانضمام إلى السوق وتنشيط الحركة فيها:

أ - توسع مجالات التبادل في إطار اتفاقية تسهيل التبادل مما يقلل من الحافز للانضمام إلى اتفاقية الوحدة للاستفادة من تطبيق قرار السوق.

ب - تمثل الاتفاقيات الثنائية وسيلة أخرى للالتفاف على قرار السوق وتقليل الحافز على قبول إنشاء اتحاد المدفوعات، إذا رأت الدول أنها توفر إمكانيات أفضل مما يوفرها الاتحاد.

ج - إمكان تهرب الدول من تنفيذ القرارات بعدم اتخاذ إجراءات تشريعية لتطبيقها وفقا لأوضاعها الدستورية، دون أن تخشى اتخاذ تدابير ضدها، لعدم تضمين الاتفاقية مثل هذه التدابير، ولاتخاذ المجلس قرارا بعدم اللجوء إلى المعاملة بالمثل كما ذكرنا أعلاه.

(٢/٣) مقترحات لجنة التقييم

(٢/٣/١) بالنسبة للقضايا العامة

في ضوء الملاحظات السابقة تقدمت اللجنة بعدد من التوصيات تناول بعضها السوق المشتركة، وتعرض البعض الآخر لاتفاقية الوحدة وللخطوات التي يمكن إعطاؤها أولوية في المرحلة التالية، تضمن ما يلي:

(١) بالنسبة إلى **الجوانب التنظيمية**، اقترحت اللجنة ما يلي:

- تطوير النظام الداخلي للمجلس وأمانته العامة لتلافي ما ظهر من ثغرات.
- الاهتمام بإجراء متابعة فعالة لتنفيذ قرارات المجلس وعدم الاقتصار على مجرد تبادل المذكرات والمراسلات التي قل أن تستجيب لها الدول.
- ضرورة تفرغ أعضاء المجلس كما نصت الاتفاقية، لأن تطوير أعمال السوق المشتركة يتطلب عملا مستمرا. ورغم أن النظام الداخلي للمجلس كان ينص على ضرورة حضور الوزراء إحدى الدورات الثلاث السنوية إلا أن عدم تفرغ المندوبين أدى إلى حضور الوزراء جميع الدورات، مما حد من فرص مناقشة القرارات نظرا لضيق وقت الوزراء وتباعد اجتماعاتهم.
- ضرورة ثبات عضوية اللجان ضمانا لاستمرارية العمل وكفاءته؛ فقد لوحظ أن تغيير تسمية الممثلين كان يؤدي إلى التقدم بآراء مغايرة لما سبق إبداؤه واجتهادات تقود إلى مناقشات عقيمة (أنظر (٥)).
- تأييد حصول المجلس على معونة فنية من الأمم المتحدة لتطوير أعماله، بسبب ما لوحظ من ضعف قدرات الأمانة العامة، من حيث العدد والمستوى العلمي.

(٢) أوصت اللجنة بالتركيز في المرحلة التالية على إعادة النظر فيما لدى المجلس من دراسات عن **مشروعات مشتركة**، بما في ذلك ما تم في إطار المجلس الاقتصادي وما يتعلق بالقطاعات الصناعية التي أعطيت أولوية (في برنامج مركز التنمية الصناعية) وبشأن الاقتصاد العربي في مجموعه، واقتصاد كل قطر عربي خاصة، بقصد الوقوف على نقاط الالتقاء و الابتعاد بين هذه الاقتصادات، واقتراح المشروعات التي تسهم في

تعميق التكامل والتنسيق بينها مع التأكد من توفر شروط الجدوى الاقتصادية، بحيث تكون لكل قطر مقابل كل تضحية في مشروع فائدة توازيها أو تقاربها، ويتحقق ارتفاع في معدلات النمو. ورأت اللجنة تشكيل فريق من الخبراء لاستخلاص صيغ تنفيذية ممكنة لمشروعات مشتركة تقترح على المجلس في إطار التنسيق الصناعي. كما دعت إلى الاستفادة مما جرى طرحه في المجلس الاقتصادي من أفكار بمشروعات مشتركة، وتبني كل مشروع تثبت جدواه على أن يقام بمشاركة ثلاث دول على الأقل، مع ترك الباب مفتوحا لانضمام دول عربية أخرى وفق قواعد مالية ومحاسبية يحددها الخبراء.

(٣) كما أوصت بتشكيل لجان من خبراء عرب تقوم بفحص ما يتوفر لدى الأمانة العامة من دراسات قطاعية وبيان إمكانيات التنسيق القطاعي بين الدول، وإقناع الدول بجدواها وفرص مشروعات جديدة فيها. ويشمل هذا: الصناعات البتروكيماوية – صناعة الأسمدة – صناعة الجرارات – صناعة الحديد والصلب – صناعات النسيج. كما يجري إقناع الدول بفوائد الطيران المشترك.

(٤) واقترحت دعوة الدول الأعضاء إلى تنفيذ الاتفاقيات التي تم عقدها خلال الفترة السابقة، وفي مقدمتها اتفاقية انتقال رؤوس الأموال واستثمارها في البلدان العربية واتفاقية المؤسسة العربية لضمان الاستثمار واتفاقية حرية تنقل الأيدي العاملة، وقرار توحيد البطاقات الشخصية. والعمل على وضع اتفاقية جديدة للترانزيت تحل محل تلك التي وضعت في ١٩٥٣ تلاحق التطورات التي استجدت على مدى عقدين من الزمن. وسوف نرى في معظم جوانب العمل المشترك تقاعس الدول عن تنفيذ الاتفاقيات، رغم تكرار مطالبتها بالتنفيذ.

(٥) نلاحظ أيضا أن اللجنة تعرضت لمشكلة سبق أن أشرنا إلى تكررها، وهي أن الآراء التي تنسب إلى الدول أثناء اجتماعات اللجان، هي في الحقيقة اجتهادات شخصية من جانب الأعضاء الذين يوكل لهم تمثيل الدول. وقد اقترحت اللجنة حلا لهذه المشكلة تثبيت عضويات اللجان، باعتبار أن هذا يساعد على تجنب إعادة مناقشة أمور يعيد الأعضاء الجدد فتحها بصورة مختلفة. والواقع أن الحل الأفضل هو أن تكون هناك جهات محلية في

كل دولة مسئولة عن قضايا التكامل داخل الدول، تنسق مواقف مندوبي الدولة في اللجان المختلفة، وتكفل أن يأتي الرأي معبرا عن موقف الدولة، وليس رأيا ثابتا لشخص دائم العضوية.

(٢/٣/٢) بالنسبة للسوق المشتركة

تقدمت لجنة التقييم بعدد آخر من المقترحات تتعلق بالسوق المشتركة، من أهمها:

(١) أوصت اللجنة **بضرورة التمسك بقرارات التحرير الكامل** للتبادل التجاري معددة الأسباب الداعية لذلك ومبينة محدودية الآثار السلبية التي تتذرع بها بعض الدول وإمكانية التغلب عليها:

أ - فرغم توسع هذا التبادل، تظل نسبته محدودة، لا تؤثر على موازين مدفوعاتها أو على خططها.

ب - باستثناء دولة واحدة (مصر) فإن الدول أعضاء السوق وافقت على إقامة اتحاد المدفوعات.

جـ - لا تعتبر جميع السلع الداخلة في التبادل متنافسة؛ فجانب منها يحقق تكاملا فعليا.

د - في ظل هيمنة القطاع العام في معظم الدول أعضاء السوق، يمكن تصدير منتجاته بنفس السعر المحلي.

هـ - يجب أخذ المنافع الاجتماعية والنفسية للتكامل إلى جانب المكاسب الاقتصادية في الحسبان.

(٢) إذا رفض المجلس ما سبق فإن **البديل** في رأي اللجنة هو التالي:

أ - العودة إلى **المنهج السلعي بدلا من الزمني**، بالبدء بتحرير مجموعة من السلع الهامة التي تنتجها فعلا دول السوق قبل ١٩٧٥/١/١ (بدلا من ١٩٧٤/١/١ التي كانت مقررة أصلا واختصرت إلى ١٩٧٠/١/١) أو خلال خمس سنوات أخرى على أقصى تقدير، أي قبل ١٩٧٨/١/١. وتقوم كل دولة بتخصيص حصة نقدية سنوية تبلغ مليون جنيه إسترليني، تزاد سنويا بمعدل ٢٥ %، وذلك لتمويل استيراد سلع

معينة من كل دولة عضو تسدد قيمتها بالنقد الحر خارج إطار أنظمة الدفع الثنائية والمتعددة الأطراف (بما فيها اتحاد المدفوعات)، ودون المساس بما تتضمنه الاتفاقيات الثنائية أو حصص الاستيراد التي قد يكون معمولا بها، وذلك إلى حين استكمال مرحلة التحرير الشامل. على أن يتم التعامل في كل الأحوال بالأسعار العالمية السائدة للمواد المماثلة.

ب - ولهذا الغرض تعد الأمانة العامة جدولا بالسلع التي تخضع للمنهج السابق، على أن تعود اللجنة للانعقاد في أكتوبر ١٩٧٢ لاستخراج قائمة موحدة من السلع تعرض على المجلس لإقرارها.

جـ - العمل على إخراج اتحاد المدفوعات إلى حيز الوجود، وتذليل الصعوبات التي تحول دون انضمام مصر إليه، ليبدأ العمل من أول ١٩٧٣.

د - في الوقت نفسه تقوم الدول بإصدار القرارات التنفيذية الخاصة بجميع الاتفاقيات والتنظيمات اللازمة للتحرير الكامل للتبادل التجاري. ويشمل هذا توحيد التعريفة الجمركية، بأسلوب تدريجي حيث يبدأ التوحيد بالسلع موضع التبادل التجاري بين الدول الأعضاء، ويتدرج ليشمل جميع السلع في بداية ١٩٧٨.

هـ - تنسيق الخطط الاقتصادية الخمسية لدول السوق، وما يتبع ذلك من تنسيق السياسات المالية والنقدية والاجتماعية، ويجري التركيز في المرحلة الأولى على تجنب تكرار المشروعات وتضاربها والعمل على إيجاد التكامل في تلبية احتياجات السوق بأن يتخصص كل مشروع قائم حاليا بإنتاج نوع أو جزء من الحاجات التي تتطلبها السوق المشتركة، بما يساعد على تحويل هذه المشاريع إلى مشروعات مشتركة وفق منهج علمي محدد. وأوصت اللجنة بتكوين لجنة دائمة للتخطيط على مستوى عال قادر على اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها في إطار مجلس الوحدة الاقتصادية وأجهزته الفنية.

و - وأوصت اللجنة بدراسة الوسائل اللازمة للتوفيق بين أحكام السيادة الوطنية وبين إلزامية قرارات المجلس وإمكانية إعطاء بعض الحصانة والنفاذ لقراراته، خاصة بالنسبة لقرار السوق.

ز – قيام المجلس باتخاذ قرار بقيام الدول أعضاء السوق، وأعضاء المجلس عامة، بتجنيب مسيرة التبادل التجاري مخاطر القرارات السياسية، وما تلجأ إليه من مقاطعات كأداة في صراعاتها السياسية.

ح – على دول السوق أن تتوقف عن منح أفضليات ومزايا في التبادل التجاري للدول غير الأعضاء في السوق تزيد نسبتها عن ٥٠ % من المزايا والأفضليات المعمول بها في السوق. وأن تتوقف عن عقد اتفاقيات ثنائية فيما بينها، أو بينها وبين باقي أعضاء المجلس أو دول الجامعة العربية، تتقرر فيها مزايا وتفضيلات كبيرة، تجعل الدول زاهدة في الانضمام للوحدة أو السوق.

(٣/٣/٢) التعامل مع الدول التي تختلف في أوضاعها الاقتصادية عن باقي الأعضاء، أو التي تنضم متأخرة إلى اتفاقية الوحدة، وهو أمر أهملته الاتفاقية. وهنا نواجه نوعين من الحالات:

- الأول هو حالة الكويت التي رفضت التصديق على قرار السوق المشتركة بدعوى أن تجارتها محررة فعلا. وقد اقترحت اللجنة عليها القيام بزيادة الرسوم الجمركية على بعض السلع الأجنبية المماثلة للسلع العربية التي تصدرها دول السوق إليها، مقابل قيام أعضاء السوق بفرض حماية على السلع التي تقوم أو ترغب الكويت في إنتاجها وتصدير جانب منها إلى دول السوق. وعلى الكويت أن تتحمل ما قد يعنيه هذا من رفع تكلفة بعض وارداتها، ثمنا لتمكينها من المضي في برامج التصنيع التي بدأتها والاستفادة بما تتيحه السوق العربية لها من إمكانيات تسويق منتجاتها. ويلاحظ أن توصيات اللجنة تضمنت دعوة إلى "تحويل التجارة" من جانب بدعوى خلقها على الجانب الآخر، وهي دعوى فيها كثير من الأماني الطيبة غير المدعومة عمليا. فلا يوجد ما يشير إلى أن أثر التحويل سيكون محدودا، بحكم صغر سوق الكويت بالنسبة إلى باقي اقتصادات أعضاء المجلس، فضلا عن أن زفع الرسوم الجمركية فيها دون باقي دول الخليج قد ينشئ تباينا يؤثر على معاملاتها الأخرى، كما أن الارتفاع قد يكون كبيرا وقد ينتهي إلى التقيد بمستويات جودة أقل مما يتيحه لها الانفتاح على باقي

العالم. يضاف إلى ذلك ما أشار إليه زيد الكاظمي (عضو مجلس الأمة الكويتي) في المؤتمر الأول للاقتصاديين العرب المنعقد في ١٩٦٥، من أن الحكومة الكويتية تسرعت في التصديق على اتفاقية الوحدة قبل صدور الدستور وقيام جهاز تشريعي. وأن الآراء التي تدعو إلى التكامل تبشر في الوقت نفسه بالاشتراكية، وهو أمر لا تقبله السلطة التشريعية الكويتية[٣٣]. وكشف هذا عن قضية أساسية جعلت لبنان ودولا أخرى عربية تحجم عن الانضمام، وهي اختلاف النظم بين الدول العربية. والواقع أن الكويت من الأمثلة التي تشير إلى أن العامل السياسي لعب في اتجاهين: الأول التسرع في التصديق على اتفاقية الوحدة؛ والثاني في التنكر لها استنادا لرفض الموقف الشعبي لها.

- **الثاني هو حالة الدول التي انضمت إلى المجلس بعد قيامه وصدور قرار السوق** المشتركة، وهو ما ينطبق على اليمن والسودان (اللتين انضمتا في ١٩٦٧ و ١٩٦٩ على التوالي). فرغم أنهما أقل تقدما من باقي أعضاء المجلس، فإن انضمامهما إلى المجلس تم بمجرد إخطار له بواسطة أمين عام الجامعة ، بعد أن قبلت عضويتهما في الجامعة، ترتب عليه أوتوماتيكيا مواجهة التزامات في مراحل متقدمة للوحدة لم تشاركا في مراحلها التمهيدية. وأوصت اللجنة بمراعاة الظروف الخاصة بالدولتين فيما تنفذانه من قرارات تتعلق بالتبادل التجاري وما يقرر لهما من أنشطة تتخصصان فيها ضمن برامج التنسيق القطاعي؛ وزيادة نصيبهما من المشروعات المشتركة، وتوفير تمويل لمشروعات تستهدف تسريع معدلات نموهما وتقريب الشقة بينها وبين بقية الأعضاء. مقابل ذلك تقوم الدولتان بمنح أفضليات في الاستيراد لعدد من السلع التي يمكن للدول الأعضاء تصديرها لها. وكان الأجدر باللجنة التمييز بين أمرين: الأول هو حالة الدول التي تنضم متأخرة ويكون من اللازم إعادة جدولة المراحل التي أنجزها التنظيم التكاملي وفقا لظروف كل منها، وحالة **الدول الأقل نموا** والتي يلزم لها برامج خاصة لإحداث تقارب بينها وبين باقي الأعضاء.

(٤/٣/٢) **توحيد القوانين.** لاحظت اللجنة أن المجلس سعى إلى وضع صيغ موحدة لبعض القوانين، من أهمها:

القانون الجمركي الموحد – شهادة المنشأ – اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي وتسهيل تحصيل الضرائب ومحاربة التهرب منها – اعتماد أسس موحدة لتنظيم الضرائب – توحيد تشريعات العمل – اتفاقية مستويات التأمينات الاجتماعية – اتفاقية المعاملة بالمثل في نظم التأمينات الاجتماعية.

(وهي أمور سوف نتناولها فيما بعد). وأكدت اللجنة أن هذه الخطوات هي أمور فنية لا تفرض أعباء اقتصادية على مواطني الدول الأعضاء ومن المهم العمل على إنجازها وإقرارها وقيام الدول بتنفيذ ما يتقرر بشأنها. ودعت إلى إرسال مشروع القانون الجمركي الموحد إلى الدول الأعضاء للحصول على ملاحظاتها بشأنه وتعديله في ضوئها حتى يمكن إقرار المجلس له.

(٤/٢) نتائج عملية التقييم

رغم أن اللجنة اتهمت الاتفاقية وتطبيقها بالطموح لتعجلها استكمال الوحدة في خلال عدد محدود من السنوات، إلا أنها عادت فدعت إلى تنفيذ جميع القرارات التي اتخذها المجلس، وهو ما ينفي عنها صفة عدم الملاءمة. كما يجب أن تذكر أن عملية تحرير التجارة بدأت في الواقع من سنة ١٩٥٣ وليس ١٩٦٥. غير أن اللجنة أكدت إعطاء وزن أكبر للمدخل الإنتاجي بمستوياته الثلاثة: العام، وذلك بتعزيز خطوات التنسيق بين الخطط الإنمائية والمناداة بإنشاء لجنة لهذا الغرض وإكساب قراراتها صفة الإلزام؛ والمستوى القطاعي مع التركيز على عدد من القطاعات الصناعية التي تم إجراء دراسات بشأنها فعلا؛ ثم مستوى المشروع، وبخاصة المشروعات المشتركة، واعتبار أنها تصلح أداة لتوزيع المنافع والأعباء (أو الغنم بالغرم) ولتقريب مستويات النمو بين الدول الأعضاء من خلال أسلوب تخصيصها وطرق تمويلها. وقد أثرت هذه التوصيات فعلا على مسار العمل في باقي السبعينات.

وبعد استطلاع آراء الدول في التوصيات السابقة الذكر أصدر مجلس الوحدة في ١٩٧٣/٣/٢٩ قرارا تضمن ما يلي:

- ◆اعتبار اتفاقية الوحدة الاقتصادية بشكلها الحاضر إطارا مرنا لتحقيق أهدافها، وهو ما يعني عدم المطالبة بتعديل الاتفاقية ذاتها، وتكليف الأمانة العامة بتقديم مقترحات لتنظيم ما ورد بها بشكل غير محدد.
- ◆تكليف الأمانة العامة بتشكيل لجان خبراء لاستنباط صيغ ملائمة من الدراسات الخاصة بالمشروعات المشتركة لتنفيذها.
- ◆التأكيد على الدول الأعضاء بتطبيق ما عقد من اتفاقيات.
- ◆قيام الأمانة بوضع مشروع اتفاقية نموذجية ومتطورة لشؤون العبور، الترانزيت تحل محل اتفاقية ١٩٥٣.
- ◆إعطاء أهمية قصوى لتنسيق الخطط والمشروعات بين دول المجلس استنادا إلى دراسات جدوى اقتصادية وبناء على تصور مستقبلي معين لكل دولة وتصور لاتجاهات التنسيق بين اقتصاداتها مع مراعاة التناسب بين التضحيات والمنافع وبحيث يترتب على المشروعات المشتركة زيادة في معدلات النمو في اقتصاديات الدول الأعضاء خاصة الدول الأقل نموا. والعمل على تحقيق الوحدة الاقتصادية في نهاية المطاف بغض النظر عن المدة اللازمة لذلك.
- ◆إزالة ما اعترض قرار السوق المشتركة من عقبات، لا سيما العقبات السياسية، والترحيب ببرقية الكويت الانضمام إليها (وهو ما لم يتم) وتقديم العون للسودان واليمن وفق مقترحات اللجنة.
- ◆قيام الأمانة العامة بدراسة إمكانية التدرج في مستويات عضوية السوق، سواء بالنسبة لباقي الدول الأعضاء في الوحدة أو لأعضاء الجامعة.
- ◆تشكيل لجنة من وكلاء الوزارات المختصين تجتمع مرتين على الأقل سنويا للنظر في برنامج التبادل التجاري السنوي بين الدول الأعضاء.
- ◆اعتبار التحرير الكامل للتبادل التجاري من القيود الإدارية والنقدية والكمية هو الأساس، ومنح فترة ثلاث سنوات لبعض استثناءات تطلبها الدول ويقرها المجلس.

وإعطاء حق المعاملة بالمثل في الحالات التي يتم فيها الخروج عن مبدأ عدم جواز تطبيق أي قيد نقدي بشأن البضائع المحررة بالكامل. والعمل على تطبيق اتفاقية اتحاد المدفوعات. والموافقة على تخصيص مبلغ معين بالنقد الحر للاستيراد من الدول الأعضاء يزاد ١٠ % سنويا.

- قيام الأمانة العامة باستكمال دراسة توحيد وتنسيق القوانين والتشريعات، كالقانون الجمركي الموحد وشهادة المنشأ واتفاقية تجنب الازدواج الضريبي واتفاقية تسهيل الضرائب وتشريعات العمل.
- يقوم المجلس باتخاذ قرارات بشأن ما يعرض عليه. فإذا رؤي أن هناك حاجة لاستحصال موافقات الجهات المختصة اعتبرت القرارات بمثابة توصيات إلى أن يتم إقرارها في الاجتماع التالي للمجلس.
- تحديد مواعيد اجتماعات المجلس في بداية شهر يونيو/حزيران وبداية ديسمبر/كانون أول من كل عام على مستوى الوزراء، وقصر التفرغ على ممثلين مناوبين بدرجات لا تقل عن درجة وكيل وزارة تعينهم الدول ويقيمون في دولة المقر أو في دولهم حسب ظروف كل دولة. ثم عاد المجلس فقرر في ١٩٧٣/٧/٥ ففسر التفرغ بأنه يعني حضور اجتماعات المجلس العادية والاستثنائية دون اشتراط الإقامة في دولة المقر، وهو ما يعني اعتبار الوزراء هم الأعضاء الدائمين (المتفرغين) والممثلين الدائمين الذين نصت عليهم الاتفاقية، وأن يسمي الممثلون المناوبون نواب الممثلين الدائمين، وينوبون عن الوزراء في حضور الاجتماعات.
- تسمية مستويات فنية عليا للجان المجلس مع تقرير مبدأ الثبات المقبول لأشخاص أعضاء اللجان، وتخويل الأمانة العامة دمج بعض اللجان.
- إقرار المعونة الفنية ومقترحات اللجنة بشأن تدعيم الأمانة العامة وسير العمل فيها وفي المجلس.

وهكذا أصبح عدم التفرغ هو الأساس، وفتحت الاتفاقية لإعادة تحديد مراحل العمل مع إرجاء مرحلة الوحدة إلى أجل غير مسمى. وبدأ يتضح أن مسيرة الوحدة تتطلب مراعاة

ظروف الأعضاء ووضع برامج لالتحاق أعضاء آخرين، كما أن الاعتبارات السياسية تلعب دورا مهما في تنفيذ أو عرقلة تنفيذ القرارات، وأنه لا سبيل إلى إلزامية القرارات ولكن يجب توفير ظروف أفضل لزيادة احتمال تنفيذها. غير أن الأهم من ذلك طغيان فكرة المشروعات المشتركة على التفكير، بحيث اعتبرت هي المدخل إلى التنسيق القطاعي فالتنسيق العام. وظلت آلية التنسيق مبهمة فيما عدا المناداة بقاعدة الغنم بالغرم، وبمبدأ الإسهام في تعزيز معدلات النمو.

(٥/٢) معاملة الدول الأقل نموا

اقتصرت عضوية السوق في البداية على أربع دول هي الأردن وسوريا والعراق ومصر. ثم شهد المجلس توسعا في عضويته خلال عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٥ إلى ١٣ دولة بانضمام كل من اليمن الديمقراطية والإمارات والصومال وليبيا وموريتانيا وفلسطين نتيجة الجهود التي بذلها أمين عام المجلس[٣٤]، الأمر الذي أثار قضية تنفيذ الأعضاء الجدد لقرار السوق. وباستثناء ليبيا التي انضمت إلى السوق وقبلت الالتزام مباشرة بجميع أحكامه، والإمارات، فإن باقي الدول كانت من بين أقل الدول نموا. وقد وضع المجلس في منتصف ١٩٧٨ قواعد خاصة بتطبيق السودان واليمن الديمقراطية أحكام السوق، بينما أقر، في إطار دعم الصمود العربي، إتاحة فرصة أمام مؤسسة صامد (في جنوب لبنان) والمؤسسات الفلسطينية المماثلة الاستفادة من المزايا التي تتيحها السوق العربية المشتركة. وينص برنامج السودان واليمن الديمقراطية على أن يقوم الأعضاء الأصليون بمنح الإعفاء الكامل من الرسوم الجمركية والضرائب المماثلة ومن كافة القيود لاستيراداتها من المنتجات الوطنية المنشأ للدولتين، بينما تقوم الدولتان بإزالة كافة القيود، على أن يقتصر تخفيض الرسوم على وارداتهما من باقي دول السوق على ٥٠ % تزاد ١٠ % سنويا ليجري الإعفاء الكامل بعد خمس سنوات من انضمامهما للسوق. كما أجاز القرار قبول عدد من الاستثناءات لفترة لا تتجاوز خمس سنوات أيضا، وذلك وفقا للمبادئ المقررة، وهي حماية الإيرادات العامة أو حماية صناعات ناشئة، على أن يعاد النظر في الاستثناءات وفقا للتطبيق الفعلي. وطلب نفس القرار التفاوض مع كل من الدول الثلاث الأخرى (اليمن

العربية وموريتانيا والصومال) حول قواعد مماثلة. فجرى ضم موريتانيا في ١٩٨٠ وفــق أحكام مماثلة لما سبق مع تعديل نسب تخفيض الرسوم، إذ قسمت الــواردات إلــى ثــلاث مجموعات: المجموعة الأولى (أ) تعفى بالكامل من الرسوم والضرائـــب بينمــا تســتبقى الرسوم على مجموعة ثانية (ب) باعتبارها تمثل موردا هاما لإيرادات الخزانة العامة، على أن يعاد التفاوض بشأنها. أما باقي المنتجات فيجرى تخفيض الرسوم عليها بنســبة ٢٠ % بدءا من ١٩٨٠/٧/٣، ثم ١٠ % في ٧/١ من كل سنة تالية إلى أن يتم الإعفـــاء الكــامل خلال ثماني سنوات تنتهي في ١٩٨٨/٧/١. ويسري مبدأ المعاملة بالمثل بيـــن موريتانيــا والدول الأخرى الأقل نموا. كما تم عقد اتفاق مماثل مع اليمن الديمقراطية بفارق ســـنتين، يبدأ في ١٩٨٢/٧/١ وينتهي في ١٩٩٠/٧/١. وبانضمام الســـودان وموريتانيــا واليمــن الديمقراطية، ارتفعت عضوية السوق إلى سبع دول. ورغم أن فريق العمل أوصى بتطبيــق هذا المنهج على حالات الدول الأخرى الأقل نموا، فإن عضوية السوق بقيت علــى حالــها دون زيادة.

رابعا – مراجعة ثانية لقرار السوق العربية المشتركة

ظل المجلس يتابع تنفيذ قرار السوق المشتركة من ناحيتين: الأولى التأكد مـــن تنفيــذ الدول التي تطبق قرار السوق لجميع الأحكام الخاصة بتحرير التجارة؛ والثانية التشاور مــع الدول الأعضاء الأخرى للتعرف على الصعوبات التي تحول دون انضمامها، والعمل علــى تذليلها. وأعلن المجلس في منتصف ١٩٧٧ "اعتبار التبادل التجاري بين الدول الملتزمة بأحكام السوق العربية المشتركة محررا تحريرا كاملا من أية قيود"، وطالب الدول بتطبيق هذا المبدأ. وقامت الأمانة بإجراء دراسة ميدانية حول واقع تطبيق أحكام قـــرار الســوق، ووضعت بعض المقترحات لتذليل ما يعترضها من صعوبات. وبناء عليه طلب المجلس في منتصف ١٩٧٩ تشكيل لجنة لتطوير السوق العربية المشتركة، ولم تنعقد تلك اللجنـــة إلا في مارس ١٩٨٣ (بعد انتقال مجلس الوحدة إلى عمان عقب تجميد عضوية مصر بســبب اتفاقيات كامب ديفيد). ووضعت عددا من المقترحات[٣٥]:

- العمل على إزالة القيود غير التعريفية. ويشمل ذلك إزالة القيود الراجعة إلى استخدام أسلوب الموازنات السلعية؛ واستثناء المعاملات مع دول السوق من أنظمة الرقابة على النقد، وإلغاء الرسوم الداخلية التي ليس لها مثيل على المنتجات الوطنية والعمولات على السلع المستوردة. كما أوصت اللجنة بعدم فرض أي استثناءات إلا بموافقة المجلس، وهو ما يشير إلى أن الدول لم تكن تستأذن المجلس دائما بشأنها.
- الالتزام بالجدية في الطعن في شهادة المنشأ حتى لا يصبح أداة لعرقلة التجارة.
- الالتزام بقرار السوق بشأن عدم منح دعم لصادرات يوجد لها نظير في البلد المستورد.
- الإسراع في توحيد الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى على المواد الأولية والوسيطة الداخلة في الصناعات المتماثلة.

وضع نظام لتسوية المدفوعات تسهيلا للتبادل البيني، والنظر في منح مهلات للسداد.

من جهة أخرى فقد أشارت عملية المتابعة إلى صعوبات تعوق حركة التجارة وتحد بالتالي من الرغبة في الانضمام إلى السوق المشتركة كما تحد من فاعليتها. ورغم أن اللجنة اعتبرت أنها تأتي في الأولوية الثانية بعد الصعوبات سالفة الذكر، إلا أننا نعتبر أنها أكثر أهمية لأنها ترتبط بقدرة الدول على النمو ومن ثم على التبادل التجاري المتكافئ. هذه الصعوبات تشمل:

- تباين السياسات الاقتصادية وانعكاسه على حركة التبادل التجاري.
- عدم توفر الجودة في المنتجات المتبادلة.
- عدم الالتزام بالمواصفات والمقاييس التي يكون متفقا عليها.
- تنافس المنتجات المحلية لدول السوق بسبب تشابهها.
- منافسة السلع الأجنبية للسلع الوطنية المماثلة التي يمكن تبادلها.
- التوسع في إقامة الصناعات المنتجة للسلع الاستهلاكية دون القيام بتنمية الصناعات اللازمة لإنتاج مستلزماتها، وهو ما يؤدي لضعف التشابك الاقتصادي.
- ارتفاع أسعار التصدير بسبب ارتفاع التكاليف، وتباين أسعار المواد الأولية وأسعار الطاقة وغيرها.

◆نقص الاهتمام بمعرفة واستخدام أساليب التسويق الحديثة وعدم وجود أساليب محددة لحصر الاحتياجات لدى الدول الأطراف.

◆صعوبات النقل العائدة لعدم وجود شركات متخصصة في نقل المنتجات المتبادلة بانتظام وبأجور محددة.

وكان من الطبيعي أن تتجه التوصيات في هذا المجال وجهتين: الأولى تطالب بالاهتمام بمعالجة أوجه القصور، كالقول مثلا بضرورة الالتزام بالمواصفات والمقاييس أو الاهتمام بمعرفة واستخدام أساليب التسويق الحديثة أو الاهتمام بتوفير الخدمات المتعلقة بالنقل والتأمين وبتغليف وتعبئة السلع. ومثل هذه التوصيات يظل حائرا بين الدول والمجلس، ما لم يتم الاتفاق على دراسات مشتركة لكل من القضايا التي تتعلق بها، وعلى خطوات عملية لمعالجتها، وأسلوب لمتابعة تنفيذها. أما الوجهة الثانية فتنصب على معالجة أسباب المعوقات الملحوظة من خلال تطوير العمليات الإنتاجية والخدمات المصاحبة لها. وهنا نجد أن اللجنة أوصت بالاهتمام بالتنسيق الصناعي وتوطين الصناعات وإيجاد صناعات متكاملة فيما بين دول السوق على أساس تخصص قائم على الميزات النسبية في إطار تقسيم للعمل على صعيد دول السوق. ومعنى هذا أن التوسع في المنهج التبادلي يصبح رهنا بالتقدم في المنهج الإنتاجي. ورغم صحة هذا التوجه إلا أنه يلاحظ على التوصية السابقة أمران: الأول، أن التوسع في الإنتاج يبدو شرطا لازما للتوسع في التبادل التجاري، بينما أن الهدف الواجب السعي إليه هو التوسع الإنتاجي ذاته. فالحاجة إلى جهد إيجابي لخلق التجارة من خلال عمليات التنسيق تشير إلى أن مؤشرات السوق لا تكفي للتحرك نحو التنسيق المطلوب، وهو ما يقتضي دراسة للعوامل الدافعة إلى غياب التنسيق الإنتاجي وليس إلى ضعف التبادل التجاري. الأمر الثاني أن التوصية تنصب على دول السوق متجاهلة الدول العربية الأخرى، بما في ذلك باقي الدول الأعضاء في المجلس، الأمر الذي يثير قضية مغزى التنسيق الإنتاجي على مستوى إقليمي محدود بالنسبة للإطار الإقليمي القومي.

كذلك كان من بين التوصيات ما يتعلق بتوفير المعلومات، وهو أمر هام في مجال التبادل. ومن بين ما يرد في هذا الصدد الاهتمام بالمعارض والمراكز التجارية، والاستفادة من الخبرات العملية المتوفرة لدى غرف التجارة والصناعة والزراعة (في دول السوق). هناك أيضا توصية بوضع أساليب لحصر الفوائض والاحتياجات من السلع في الدول الأطراف. ولعلنا نذكر أن أسلوبا مماثلا سبق تطبيقه في مركز تموين الشرق الأوسط، وساهم في التنسيق بين الأنشطة الإنتاجية، ومن بعدها التبادل التجاري في ظروف قيود على الاستيراد من العالم الخارجي. ونلاحظ أن المجلس قام فعلا في منتصف ١٩٦٨ بمطالبة الدول بتزويد الأمانة العامة بتلك المعلومات من جميع أعضائه وليس فقط دول السوق، لتقوم بتحليلها وإبلاغها للجهات التي تقوم بالاستيراد والتصدير لتعمل بالاتصال فيما بينها على إزالة أسباب التي تحد من التبادل. ثم تقوم الدول بإبلاغ الأمانة بما يتم في هذا الشأن للقيام باتخاذ الإجراءات والسياسات المناسبة، بما في ذلك تعريف اللجنة الفرعية للتنسيق الزراعي واللجنة الفرعية للتنسيق الصناعي للبحث في إمكانية إنتاج سلع تلبي احتياجات محلية، وتزيد من التبادل بين الدول الأعضاء. غير أن التقاعس في التزويد بالبيانات جعل اللجنة تعيد اكتشاف هذا الأسلوب بعد مضي ١٤ عاما من مطالبة المجلس الدول به ! ومع ذلك فإن الأهم هو إقامة نظام معلومات مستمر يكون في خدمة المتعاملين في القطاعات المختلفة، على أن يكون دور (أمانة) المجلس هو متابعة نتائجه، والتعرف على العقبات العملية ليتخذ ما يتفق مع متطلبات التكامل الفعال. فالمعلومات هي قاعدة السوق، ولا تقتصر معالجة نقصها على تدخل الأجهزة الإدارية، بما في ذلك جهاز المجلس نفسه، لأن التدخل الإداري المستمر يثبت النقص في تنظيم السوق ولا يعالجه.

هوامش الفصل الثالث

(٢٤) أنظر، الأمانة الاقتصادية لجامعة الدول العربية: **مجموعة الاتفاقيات والمعاهدات الاقتصادية المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية**. جامعة الدول العربية، القاهرة، ١٩٧٤. صرص ٣٧-١٠٥. أنظر أيضا، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**، مرجع سابق، صرص ٤١٩-٤٢٢. وكذلك محمد محمود الإمام: **السوق العربية المشتركة في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية**. ورقة العمل الرئيسية المقدمة إلى الندوة التي نظمها مجلس الوحدة الاقتصادية العربية وآخرون، القاهرة ٧-١٩٩٦/٤/٨. صرص ١-٤.

(٢٥) أنظر في تقييم هذه الاتفاقية، برهان الدجاني: **تحليل بعض أوجه العلاقات الاقتصادية العربية**. القاهرة، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٦٢، صرص ١١٤-١٢٤. أنظر أيضا ، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق، صرص ٤٢٤-٤٢٧

(٢٦) أنظر، الأمانة الاقتصادية لجامعة الدول العربية: **مجموعة الاتفاقيات والمعاهدات الاقتصادية المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية**. جامعة الدول العربية، القاهرة، ١٩٧٤. صرص ١٠٦-١١٥. أنظر أيضا، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق، صرص ٤٢٢-٤٢٨. وكذلك محمد محمود الإمام: **السوق العربية المشتركة في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية** مرجع سابق، صرص ٤٩-٥١. وسوف نتناول الشق المتعلق بانتقال رؤوس الأموال في الفصل السابع.

(٢٧) أنظر الإشارة إلى هذه الخطة في الفصل السابق، ص ٣٧.

(٢٨) أنظر نص القرار في، الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: "قرار إنشاء السوق العربية المشتركة الصادر عن مجلس الوحدة الاقتصادية العربية". صرص ١٤٢-١٥٢ من، **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**، السنة الأولى، العدد الثاني، كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥. أنظر أيضا الكتيب الصادر عن أمانة المجلس بنص القرار، عمان/الأردن، حزيران/يونيو ١٩٨٢، معاد طباعته في القاهرة/مصر، أبريل/نيسان ١٩٩٦.

(٢٩) أنظر صفحة ٧٩ فيما بعد.

(٣٠) أنظر صرص ١٥٣-١٥٦ من **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**، السنة الأولى، العدد الثاني، مرجع السابق.

(٣١) مجلس الوحدة الاقتصادية: "اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية والسوق العربية المشتركة" صرص ١٨٨-٢٣٠ من، جمعية الاقتصاديين العراقيين: **وقائع وأبحاث مؤتمر الاقتصاديين العرب الأول، بغداد ١-٨ تشرين الثاني| نوفمبر ١٩٦٥**. مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٧؛ خاصة ص ٢١٧ وما بعدها.

(٣٢) أنظر صص ١٠-١٩ من، الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية: **تقرير لجنة التقييم والمتابعة المؤلفة بموجب قراري مجلس الوحدة الاقتصادية رقم ٥٥٨|١٩٧١ ورقم ٥٩٠|١٩٧٢.**

(٣٣) أنظر زيد الكاظمي وخالد الغنيم: "التكامل الاقتصادي بين البلدان العربية". صص ٨١-٨٤ من، **وقائع وأبحاث مؤتمر الاقتصاديين العرب الأول**، ١٩٦٧. مرجع سابق. وكان يقصد بالتبشير بالاشتراكية ما ورد في بحث للدكتور خليل حسن خليل إلى نفس المؤتمر.

(٣٤) الدكتور عبد العال الصكبان، الذي خلف الدكتور عبد المنعم البنا أول أمين عام للمجلس، في ١٩٧٣.

(٣٥) الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية: **تقرير وتوصيات لجنة تطوير السوق العربية المشتركة المشكلة بالقرار رقم ٧٨٨| د٣٣ بتاريخ ٥|٦|١٩٧٩**، عمان ١٣-١٦|٣|١٩٨٢.

الفصل الرابع

تطوير المدخل التجاري وإقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

مقدمة

أدى اقتصار عضوية كل من مجلس الوحدة والسوق العربية المشتركة على عدد محدود من الدول إلى عدم شمول ترتيبات منطقة التجارة الحرة جميع الدول العربية، بما في ذلك تلك التي حصلت على استقلالها خلال عقد السبعينات، خاصة وأن مجلس الوحدة رفض السماح للدول غير الأعضاء بقصر مشاركتها في نشاطه على تلك الترتيبات، حرصا على تقابل الأعباء والمنافع. واستمرت الدول العربية، الأعضاء في السوق والتي ظلت خارجها أو خارج مجلس الوحدة ذاته، في عقد الاتفاقيات الثنائية التي بلغ عددها وفق **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ١٩٨٤**، ١٢٢ اتفاقية، بعضها، كما رأينا سابقا، بعضها ينص على إعفاء كامل من الرسوم الجمركية، وبعضها يقصر هذا الإعفاء على سلع معينة ويخفض الرسوم على سلع أخرى، والبعض الآخر ينص على بعض التسهيلات ولا يتطرق للإعفاء من الرسوم. ورغم هذا الكم الكبير فإن الأثر على تدفق الصادرات العربية بين الدول العربية ظل محدودا للغاية. وقد دفع هذا المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الاستجابة لطلب دولة الكويت (رغم عضويتها في مجلس الوحدة) بوضع ترتيبات بديلة عن طريق اتفاقية لتيسير وتنمية التبادل التجاري العربي، هي في الواقع اتفاقية سلعة تتضمن تبادل الإعفاءات في عدد من السلع يجري التفاوض بشأنها. ولمواجهة هذا التحرك سعى مجلس الوحدة إلى طرح أفكار بديلة شملت عقد اتفاق تجاري طويل الأجل متعدد الأطراف ثم وضع برنامج متكامل لتنمية التبادل التجاري السلعي، ولم يكن حظ هذه الاتفاقيات جميعا أفضل من سابقاتها. ثم جاءت اتفاقيات مراكش في ختام جولة أوروجواي للجات لتقضي بعدم قبول الترتيبات التي لا تصل إلى حد تحرك واضح نحو منطقة تجارة حرة أو اتحاد جمركي خلال أجل محدود. وكان هذا معناه عدم كما أنه تعين على مجلس الوحدة دفع

الحركة باتجاه نحو منطقة تجارة حرة كبرى (تشمل جميع الدول العربية) ضمن اتفاقية الوحدة، وهو ما تولاه المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

أولا – اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، سنة ١٩٨١

(١) التوجه نحو تعديل اتفاقية تسهيل التبادل التجاري لعام ١٩٥٣

أدى تعثر مسار قرار السوق المشتركة، في الوقت الذي توقف العمل فيه باتفاقية تسهيل التبادل التجاري، إلى وصول مدخل تحرير التجارة على المستوى القومي إلى طريق مسدود، وعجز الإطار القومي العربي عن توفير متطلبات تحرير التبادل التجاري البيني وشهدت بداية السبعينات محاولات لمراجعة الاتفاقيات والقرارات السارية والبحث عن وسائل لحفز العمل الجماعي في حقل تنمية التبادل التجاري البيني. وأعادت الكويت، رغم عضويتها في مجلس الوحدة، الكرة إلى ملعب المجلس الاقتصادي بتقديم مذكرة إليه ترمي إلى تطوير اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت، وأيدتها السعودية في ذلك. فأصدر قراره رقم (٥٧٣) في ١٩٧٢/١٢/١٠ بتكليف الأمانة العامة بتعميمها على الدول المصدقة عليها، لكي توافيها (قبل ١٩٧٣/٤/٣٠) بمقترحاتها في معالجة الصعوبات والعقبات التي ظهرت عند تطبيق الاتفاقية، للإفادة منها عند "إعادة النظر بأحكام الاتفاقية الحالية أو وضع مشروع اتفاقية جديدة تتلاءم مع تطور الأوضاع الاقتصادية والعلاقات الصناعية بين الدول العربية". وتقوم الأمانة بعد ذلك (وقبل ١٩٧٣/٦/١٥) بتوزيع مذكرة على الدول العربية تحتوي على نصوص الاتفاقية وكافة التعديلات التي أدخلت عليها ومحاضر جلسات اللجنة الفنية للترانزيت العربي وما تكون الدول قد قدمته من ملاحظات ومقترحات بشأنها. ثم تقوم الأمانة بتشكيل لجنة فنية تجتمع في ١٩٧٣/٩/١ لدراسة مذكرة الكويت المشار إليها ومقترحات التعديل، والنظر في تعديل الاتفاقية أو وضع مشروع اتفاقية جديدة.

وقد أشار تقرير اللجنة الفنية إلى أن اتفاقية الوحدة الاقتصادية وأحكام السوق العربية المشتركة تضمنت أحكاما تعتبر إطارا صالحا للتكامل الاقتصادي بين الدول العربية، كما تضمنت أحكاما لتحرير السلع المتبادلة بين الدول الأطراف المتعاقدة من كافة الرسوم والقيود النقدية والإدارية، وأن مجلس الوحدة قد أقر فكرة التدرج في عضوية السوق العربية المشتركة. وبناء عليه أوصى المجلس الاقتصادي (قرار ٦١٣ في ١٩٧٥/١/٥، حيث لم ينعقد خلال ١٩٧٤) الدول التي ترغب في الحصول على تسهيلات تزيد عن التسهيلات التي تمنحها اتفاقية تسهيل التبادل التجاري أن تنضم إلى اتفاقية الوحدة الاقتصادية وقرار السوق العربية المشتركة، إما على أساس الانضمام الكلي للاتفاقية أو الانتساب الجزئي إلى المرحلة التي تناسبها من مراحل السوق العربية المشتركة، وذلك بدلا من تعديل اتفاقية تسهيل التبادل التجاري.

وبعبارة أخرى فبدلا من تطوير الاتفاقية السابقة أو عقد اتفاقية جديدة حاول المجلس تجزئة قرار السوق المشتركة حتى يمكّن الدول التي ترغب في الاستفادة مما تضمّنه بشأن تحرير التبادل التجاري، دون أن تلتزم في الوقت نفسه بمراحل أخرى، لا سيما تلك المتعلقة بحرية انتقال اليد العاملة التي كانت وراء إحجام دولة كالكويت عن تطبيق قرار السوق المشتركة، رغم أنها كانت تطبق حرية التجارة فعلا. غير أن كلا من السعودية ولبنان، اللتين رفضتا الانضمام إلى مجلس الوحدة، أبدتا تحفظا على ذلك القرار مؤداه أن شؤون التبادل التجاري بين الدول العربية لا يمكن معالجتها على وجه مجدٍ وإيجابي إلا بعد القيام بدراسة عملية للواقع الاقتصادي الراهن في جميع الدول المنضمة إلى الاتفاقية من أجل إيجاد قاسم مشترك وتحديد الأسس التي يمكن أن يقوم عليها تعاونها الاقتصادي دون المساس بأنظمتها. ذلك أن اختلاف النظم الاقتصادية والمالية بين هذه الدول قد ظهرت قواعده وترسخت بعد عقد اتفاقية ١٩٥٣، وحصلت تغيرات جذرية في الأوضاع الاقتصادية والتجارية فأصبحت المقاييس والأساليب التي اعتمدت في ١٩٥٣ غير ذات جدوى في رأي الدولتين. وبناء عليه طالبتا بتشكيل لجنة من علماء الاقتصاد لدراسة هذا الموضوع من أساسه.

وبناء على مذكرة مقدمة من العراق، قرر المجلس الاقتصادي في ١٩٧٧/٩/٢٢ تكليف الأمانة العامة بإعداد دراسة تتناول القيود والصعوبات التي تعترض تنشيط التبادل التجاري بين الدول العربية ووسائل وسبل تشجيعه، بما في ذلك تطوير الاتفاقيات التجارية التي عقدت في نطاق المجلس، وينطبق هذا بطبيعة الحال على اتفاقية ١٩٥٣. وبناء عليه عقدت لجنة خبراء لتقييم العمل الاقتصادي العربي المشترك اجتماعا في ٢٩-١٩٧٧/١٠/٣١ لدراسة الاتفاقيات العربية المشتركة. وتوصلت هذه اللجنة إلى أن اتفاقية تسهيل التبادل التجاري القائمة وتعديلاتها لم تعد تساير الوضع الاقتصادي في الوطن العربي بحكم محدودية عضويتها ودرجة فعاليتها. وبناء على ذلك قرر المجلس الاقتصادي في ١٩٧٨/٢/٢٢ (أي بعد أكثر من خمس سنوات من تقديم مذكرة الكويت) تكليف الأمانة العامة بوضع مشروع اتفاقية جديدة للتبادل التجاري العربي، تعرض على لجنة من الخبراء يمثلون الحكومات العربية بما يحقق هدف التكامل وتعزيز التنمية العربية المشتركة، في إشارة واضحة للرابطة بين التكامل والتنمية التي وصفت بأنها مشتركة، وعلاقتهما بتحرير التبادل التجاري.

وبعد عام من ذلك التاريخ، أي في ١٩٧٩/٢/٢٨ أحال المجلس المذكرة التي أعدتها الأمانة العامة حول المبادئ العامة لمشروع الاتفاقية الجديدة، والدراسة الأولية عنه، إلى الدول لتبدي ملاحظاتها حوله، على أن يعرض المشروع وملاحظات الدول على لجنة خبراء حكوميين تعقد بعد شهرين لإعداد مسودة جديدة للاتفاقية تعرض على المجلس. وكالعادة تراخت الدول في تنفيذ القرار فناشدها المجلس في ١٩٧٩/٩/٥ سرعة تسمية ممثليها في لجنة الخبراء الحكوميين، ثم طالبها في ١٩٨٠/٢/١٣ بموافاة الأمانة العامة بملاحظات الدول قبل ١٩٨٠/٥/١ حتى تنعقد تلك اللجنة في ١٩٨٠/٥/١ في الرياض (بدعوة من المملكة العربية السعودية، وهو ما يشير إلى رعايتها للتعديل). وفي ضوء تقرير اللجنة شكل المجلس في ١٩٨٠/٩/١٠ لجنة وزارية (ضمت تونس، السعودية، سوريا، العراق، الكويت، المغرب) لدراسة تقرير لجنة الخبراء الحكوميين وتحديد المبادئ الأساسية وتعديل مشروع الاتفاقية في ضوء تلك المبادئ. وأقر المجلس في ١٩٨١/٢/٢٧

الاتفاقية المعدلة، المسماة اتفاقية "تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية"، وطلب الدول سرعة التصديق عليها حتى تدخل حيز التنفيذ الذي تقرر أن يكون بعد ثلاثة أشهر من إيداع وثائق تصديق خمس دول عربية على الأقل.

(٢) مضمون اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري لعام ١٩٨١

(١/٢) المبادئ الأساسية للاتفاقية

تضمنت المادة الثانية من الاتفاقية المبادئ الأساسية التي قامت عليها، وهي[٣٦]:

- مبدأ تحرير التبادل التجاري بين الدول العربية من الرسوم والقيود المختلفة تحريرا كاملا لبعض السلع وتدريجيا لأخرى.
- مبدأ الحماية المتدرجة للسلع والمنتجات العربية لمواجهة منافسة السلع غير العربية البديلة أو المماثلة.
- مبدأ الربط المنسق بين إنتاج السلع العربية وتبادلها بمختلف السبل، وعلى الأخص تقديم التسهيلات التمويلية اللازمة لإنتاجها.
- تيسير التبادل التجاري بين الدول العربية وتسوية المدفوعات الناشئة عن هذا التبادل.
- مبدأ التبادل المباشر في التجارة العربية البينية، بدون وساطة طرف غير عربي.
- مبدأ مراعاة الظروف الإنمائية لكل من الدول الأطراف- لا سيما أوضاع الدول الأقل نموا منها، التي تمنح معاملة تفضيلية وفقا للمعايير والحدود التي يقررها المجلس الاقتصادي.
- مبدأ التوزيع العادل للأعباء والمنافع المترتبة على تطبيق الاتفاقية.
- مبدأ الاسترشاد بمعايير أهمية السلع بالنسبة للمصالح القطرية والقومية في انتقاء السلع والمنتجات العربية التي تتمتع بالإعفاء أو التخفيض أو المعاملة التفضيلية.
- مبدأ عدم اللجوء إلى العقوبات الاقتصادية في المجال التجاري بين الدول الأطراف.

(٢/٢) معايير انتقاء السلع المشمولة بالاتفاقية

عادت الاتفاقية إلى المدخل الانتقائي للسلع كبديل لمدخل التخفيض الزمني التدريجي الذي اتبعته السوق المشتركة. لذلك تبنت الاتفاقية عددا من المعايير الاسترشادية التي يتم بموجبها، انتقاء السلع التي تخضع للتحرير أو الحماية. ونصت المادة الرابعة على المعايير التالية:

١- أن تشغل السلعة مكانا استراتيجيا في نمط الاستهلاك المشبع لحاجات السكان.

٢- أن تتمتع السلعة بطلب كبير ومستمر.

٣- أن تمثل قيمة ما ينتج من السلعة نسبة هامة في الناتج الإجمالي لإحدى الدول الأطراف.

٤- أن تشغل السلعة مكانا هاما في علاقات التشابك في داخل الجهاز الإنتاجي لإحدى الدول الأطراف.

٥- أن يؤدي نمو التبادل في السلعة إلى تزايد اكتساب القدرة التكنولوجية وتوطين التكنولوجيا الملائمة وتطويرها.

٦- أن تمثل السلعة أهمية تصديرية كبيرة بالنسبة لإحدى الدول الأطراف.

٧- أن تكون السلعة هامة لتنمية إحدى الدول الأطراف وتواجه إجراءات تمييزية أو تقييدية شديدة في الأسواق الأجنبية.

٨- أن يؤدي نمو التبادل في السلعة إلى تدعيم التكامل الاقتصادي العربي.

٩- أن يؤدي نمو التبادل في السلعة إلى تحقيق الأمن القومي بصفة عامة والأمن العسكري بصفة خاصة.

١٠- أية معايير أخرى يضعها المجلس الاقتصادي.

(٣/٢) قوائم السلع المشمولة بالاتفاقية

نصت المادة السادسة من الاتفاقية على السلع العربية التي تعفى من الرسوم الجمركية والضرائب ذات الأثر المماثل، ومن القيود غير الجمركية المفروضة على الاستيراد، وهي:

١- السلع الزراعية والحيوانية، سواء في شكلها الأولي أو بعد إحداث تغييرات عليها لجعلها صالحة للاستهلاك.
٢- المواد الخام المعدنية وغير المعدنية سواء في شكلها الأوّلي أو في الشكل المناسب لها في عملية التصنيع.
٣- السلع نصف المصنعة الواردة في القوائم التي يعتمدها المجلس إذا كانت تدخل في إنتاج سلع صناعية.
٤- السلع التي تنتجها المشروعات العربية المشتركة المنشأة في إطار جامعة الدول العربية أو المنظمات العربية العاملة في نطاقها.
٥- السلع المصنعة التي يتفق عليها وفقا للقوائم المعتمدة من المجلس.

أما السلع الأخرى التي تخضع للتخفيض التدريجي في الرسوم الجمركية والضرائب ذات الأثر المماثل، فيتم التفاوض بشأنها للتوصل إلى قوائم يقرها المجلس الاقتصادي، ويكون التدريج لفترة زمنية محدودة تلغى بانتهائها جميع تلك الرسوم والضرائب. ويجوز لأية دولة طرف أن تمنح ميزات إضافية لدولة أو دول عربية أخرى بموجب اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف، سواء كانت طرفا في الاتفاقية أم لم تكن. غير أن هذا لا يجوز بالنسبة لدولة غير عربية. وتقرر الدول الأطراف منح ميزة نسبية للسلع العربية - لا سيما تلك المرتبطة بالأمن الغذائي أو الأمن القومي بصفة عامة - في مواجهة السلع غير العربية المنافسة أو البديلة، وتكون الأولوية في التطبيق للمشتريات الحكومية. ويحدد المجلس الاقتصادي طبيعة تلك الميزة لكل دولة أو مجموعة من الدول. من جهة أخرى فانه تطبيقاً لمبدأ الحماية، يتم التفاوض بين الأطراف المعنية بغرض فرض حد أدنى موحد ومناسب من الرسوم الجمركية والضرائب والقيود ذات الأثر المماثل على السلع التي تستورد من غير الدول العربية وتكون منافسة أو بديلة للسلع العربية. ويصدر بذلك قرار من المجلس الذي له أن يزيدها تدريجيا من وقت لآخر بالتشاور مع الدول المذكورة. وللمجلس أن يقرر أية إجراءات تتجاوز ذلك لمواجهة حالات الإغراق وسياسات التمييز التي قد تتخذها الدول

غير العربية. وتضمنت الاتفاقية (مادة ١٠) عددا من القواعد التي تتعلق بالجوانب النقدية والمصرفية والضمان وتسوية المدفوعات.

(٤/٢) قاعدة المنشأ للسلع العربية

حددت المادة التاسعة قاعدة المنشأ التي تعتبر بموجبها السلعة عربية، بألا تقل القيمة المضافة الناشئة عن إنتاجها في الدولة الطرف عن ٤٠ % من القيمة النهائية للسلعة عند إتمام إنتاجها، وتخفض هذه النسبة إلى ٢٠ % كحد أدنى بالنسبة لصناعات التجميع العربية. ويقوم المجلس بوضع جدول زمني لزيادة هاتين النسبتين تدريجيا. ولأي دولة طرف أن تطلب تخفيض النسبة للسلع الاستراتيجية، وتكون موافقة المجلس محددة بفترة زمنية معينة.

(٣) تعثر التنفيذ اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري

بعد إقرار هذه الاتفاقية بدأ المجلس يلهث وراء الدول لكي تودع وثائق التصديق عليها، فلم تخلُ دورة من دوراته من قرار (وأحيانا قرارين) بهذا الشأن. وكانت تونس (مقر الجامعة آنذاك) أول الدول التي استجابت (١٩٨١/٨/٢٠) وتلتها العراق ثم ليبيا واليمن والبحرين (١٩٨٢/٨/٢٦) وهو ما أدخل الاتفاقية حيز التنفيذ في أواخر ١٩٨٢. وعلى مدى السبع سنوات التالية (أي إلى أواخر ١٩٨٩) انضمت سبع دول أخرى (الكويت، الأردن، السعودية، فلسطين، السودان، قطر، سوريا)، ، بمتوسط دولة كل سنة ! ثم انضمت المغرب واليمن الديمقراطية والصومال والإمارات. وعندما تقرر تفعيل الاتفاقية على هيئة منطقة تجارة حرة عربية كبرى (أنظر رابعا بعده) اشترط للالتحاق بالمنطقة التصديق على الاتفاقية، وهو ما رفع عدد أعضائها إلى ١٨ دولة بإيداع مصر (التي كانت خارج الإطار العربي عند عقد الاتفاقية) وثائق تصديقها في ١٩٩٧/١٢/٣، ثم سلطنة عمان في ١٩٩٧/١٢/٢٣. ويتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الإشراف على تنفيذ الاتفاقية، من حيث إعداد قوائم السلع التي تخضع للإعفاء أو التخفيض وإعداد قواعد التخفيض، والفصل في الشكاوى، ويصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء. وإلى أن يتم انضمام ثلثي أعضاء المجلس إلى الاتفاقية، يتولى اختصاصاته هيئة تسمى "هيئة التجارة العربية". وعلى الدول

أن توافي الأمانة العامة بالمعلومات المتعلقة بمسار التبادل التجاري بينها لتقـوم بتحليلـها، وإعداد تقرير سنوي يعرض على المجلس عن سـير التجـارة بيـن الـدول الأطـراف، والمصاعب التي تواجه الاتفاقية وسبل معالجتها. وكان أول ما أنجزته الأمانة العامة فـي هذا الصدد دراسة حول "الموازين السلعية العربية" قرر المجلس (١٩٨٥/٩/٥) عرضـها المجلس على الدول لتبدي ملاحظاتها حول ما تضمنته من بيانات، وتحديد اختياراتها مـن السلع التي ترغب في التفاوض بشأنها، ليتسنى التنشيط العملي للاتفاقية وتقدم العمـل فـي هيئة التجارة العربية. وسعيا إلى تحريك الاتفاقية، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٩٨٦/٩/١٠ إدراج موضوع تنمية التبادل التجاري بين الدول العربية كمحـور رئيسـي لدورته التالية (٤٢) بحضور وزراء التجارة العرب، وعقد مؤتمر خلالها يحضره ممثلـو الدول العربية والاتحاد العام لغرف التجارة العربيـة ومؤسسـات الاسـتيراد والتصديـر الحكومية العربية وشركات الشحن والمنظمات العربية المتخصصة، لمناقشة سـبل تنفيـذ الاتفاقية والوسائل العملية لزيادة حجم التبادل التجاري البيني، وتذليل العقبات والمصـاعب التي تحول دون تطوره. كما طالب الدول بالإسراع في تقديم قوائم السلع المصنعة ونصـف المصنعة ليتسنى بدء التفاوض بشأن منحها المعاملة التفضيلية.

(٤) مؤتمر التجارة العربية

عُقد مؤتمر التجارة العربية المذكور في الرياض (٧-١٩٨٧/٢/٨) وأعد وثيقة مكنـت المجلس من إصدار قرار (رقم ١٠٣٠ في ١٩٨٧/٢/١٢) يعتـبر بمثابـة برنـامج تنفيذي شامل، يربط الجانب التجاري بالجوانب الأخرى للعمل المشترك وفقا للمبادئ التي اعتمدتها الاتفاقية. وقد تضمن ما يلي(٣٧):

١- **التأكيد على تنفيذ الاتفاقيات الجماعية ذات العلاقـة بالتبـادل التجـاري، وهـي** - بالإضافة إلى اتفاقية التيسير ذاتها - الاتفاقية الموحـدة للاسـتثمار، واتفاقيـة تنظيـم الترانزيت، واتفاقية اتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية. ومطالبة الـدول التـي لـم تصدق بعد على الاتفاقية بالإسراع في ذلك، ودعوة الدول التـي صدقـت إلـى بـدء

التفاوض فيما بينها في ١٩٨٧/٤/١٥ واتخاذ ما يلزم لتنفيذ الاتفاقية، بما في ذلك تحديد قوائم السلع وخطوات التخفيض وقواعد الحماية.

٢- وبالنسبة **للمشروعات العربية المشتركة** تقرر عقد اجتماع لخبراء حكوميين في ١٩٨٧/٦/٢٤ لوضع معايير اعتبار المشروعات المنبثقة عن مشروعات عربية مشتركة مشمولة بما قررته الاتفاقية من إعفاءات، ومعايير اختيار السلع التي تنتجها هذه المشروعات.

٣- **وفي مجال التمويل** دعا المجلس صندوق النقد العربي إلى دراسة وسائل تيسير المدفوعات بين الدول العربية ودور المؤسسات المالية في تنمية التجارة العربية. كما دعا الدول للاستفادة من برنامج التمويل الأطول أجلا للتجارة الذي وضعه مؤخرا البنك الإسلامي للتنمية، وإلى تنفيذ ما نصت عليه الاتفاقية من توجيه السياسات النقدية والمصرفية نحو تشجيع التبادل البيني.

٤- **في مجال ضمان ائتمان الصادرات العربية** دعا المجلس الدول إلى إنشاء آليات وطنية لتشجيع وضمان صادراتها بمختلف الأساليب المباشرة وغير المباشرة، كما دعا المؤسسة العربية لضمان الاستثمار إلى التوسع في برنامج ضمان الصادرات الذي أثبت نجاحا في عامه الأول.

٥- **في مجال التسويق** رحب المجلس بمبادرة الشركة العربية للاستثمار مع الاتحاد العام لغرف التجارة العربية لإنشاء شركة عربية لتنمية التجارة، وبما أبداه البنك الإسلامي للتنمية من استعداده للمساهمة في دراسة جدواها، وتمكينها عند قيامها من الاستفادة من تسهيلاته المالية.

٦- **في مجال تبادل المعلومات التجارية** أكد المجلس على أهمية وجود وحدة مركزية ووحدات فرعية (قطاعية نوعية وقطرية) للبيانات والمعلومات التجارية لتقوم بتجميع وتحليل وتبادل البيانات حول السلع والخدمات والأسواق العربية والخارجية والمواصفات والشروط الأخرى. ودعا المجلس إلى الاستفادة بوجه خاص من مركز التوثيق والمعلومات في كل من الأمانة العامة للجامعة والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار.

٧- **في مجال النقل والاتصال** أكد المجلس على ضرورة تعزيز شبكة النقل والاتصالات بين الدول العربية، وإعطائها الأفضلية في التعامل وزيادة كفاءتها ورفع درجة استغلالها بما يمكّن من خفض تكاليفها؛ والعمل على ربط الموانئ العربية بخطوط ملاحية منتظمة، ودعم المؤسسات والشركات العاملة في مجالات النقل؛ والعمل على حسن الاستفادة من القمر الصناعي العربي ورفع كفاءة استخدامه؛ وتسهيل وتبسيط إجراءات نقل السلع وعناصر الإنتاج والمدخلات.

٨- **في مجال تطوير القاعدة الإنتاجية العربية** التأكيد على توفر برنامج تنموي عربي مستمد من استراتيجية العمل العربي المشترك وموجه إلى الوفاء بالاحتياجات الاستهلاكية والإنتاجية للاقتصاد العربي ويستهدف إقامة هياكل إنتاج متشابكة ومترابطة عضويا ومتكاملة رأسيا على المستوى القومي؛ والعمل على التنسيق بين المشاريع الإنتاجية القائمة والمستقبلية، خاصة في قطاعات الإنتاج السلعي وبطريقة متدرجة ومرنة. كما طالب المجلس بتطوير آلية المشروعات المشتركة بحيث تصبح أداة لتنسيق الاستثمار الإنتاجي وتحقيق هدف الترابط والتشابك الإنتاجي العربي وبما يدعم التجارة العربية البينية (وهذا هو الوجه الآخر للعلاقة بين تلك المشروعات والتبادل التجاري لما جاء في ٢ أعلاه). وأوصى باعتماد آلية العقود طويلة الأجل، حيثما أمكن ذلك، من أجل تحقيق الاستقرار في الإنتاج والأسعار وتنمية المبادلات التجارية العربية بشكل مستمر وثابت (وهي آلية أقرها مجلس الوحدة في ١٩٧٨. أنظر الفصل الخامس/أولا).

٩- **في مجال المواصفات والمقاييس**، طالب المجلس بتعزيز أجهزة المواصفات والمقاييس الوطنية القائمة أو سرعة إنشائها إن لم تكن موجودة، وبالإسراع في تطبيق المواصفات العربية الموحدة للسلع والخدمات في جميع الأقطار، والعمل على تعميم استعمال شهادة المطابقة للمواصفات القياسية واستكمال إنشاء المختبرات الوطنية لهذا الغرض.

١٠- **في مجال تجارة منتجات الأراضي العربية المحتلة**، لم يغفل المجلس متطلبات دعم صمود الشعب العربي الفلسطيني ورفع مستوى معيشته ومواجهة السياسات الاستيطانية الصهيونية، فأكد على الإسراع على تنفيذ قرار سابق له (في

١٩٨٦/٩/١٠) بضرورة فتح الأسواق العربية أمام المنتجات الزراعية للأراضي المحتلة مع مراعاة قواعد المقاطعة، والعمل على إنشاء مركز تسويق لمنتجات الأراضي المحتلة، تحت إشراف اللجنة الأردنية الفلسطينية المشتركة. وأوصى بالاستفادة من إمكانيات الصناديق والمؤسسات المالية العربية والإسلامية في دعم الصادرات الفلسطينية وفق شروط أكثر تيسيرا.

١١- **مواجهة الآثار السلبية لتوسيع السوق الأوروبية المشتركة**، المترتبة على انضمام إسبانيا والبرتغال إلى عضويتها، وبوجه خاص على اقتصادات دول المغرب العربي. وقد أكد المجلس على قرار سابق له (في ١٩٨٥/٩/٥) طالب فيه بالعمل على تنفيذ الاتفاقيات الجماعية العربية، وبخاصة اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري، وعلى فتح الأسواق والاقتصادات العربية ومنح الأولوية لاستيعاب السلع وعناصر الإنتاج العربية التي تتعرض لمخاطر توسيع السوق الأوروبية وبما يساعد على تخفيف الآثار السلبية على الدول العربية. وطالب الدول المتضررة تزويد الأمانة العامة بقوائم بالمنتجات التي تتأثر بتوسع السوق وأسعارها وكمياتها ومواصفاتها لتعرضها على هيئة التجارة العربية لتعمل على استيعابها في السوق العربية على أساس تفضيلي. كما طالب المنظمات المتخصصة بمعاونتها في دراسة إعادة هيكلة اقتصاداتها.

١٢- **دورية انعقاد مؤتمر التجارة العربية**. حبذ المجلس عقد مؤتمر دوري للتجارة العربية تنظمه الغرف التجارية العربية والشركات العربية والمؤسسات المعنية بالتجارة الخارجية وإقامة معرض للمنتجات العربية القابلة للتصدير للأسواق العربية، للتعريف بهذه المنتجات.

(٥) برامج العمل الزمنية

يتضح مما سبق أن مؤتمر التجارة لعام ١٩٨٧ لفت الأنظار إلى عدد من الحقائق الهامة:

♦أن ما يسمى بالمدخل التجاري غير قادر بمفرده على دفع حركة التكامل الاقتصـــادي، بما في ذلك تحرير التبادل ذاته.

♦وإذا كانت الاتفاقية قد أخذت هذا في الاعتبار بأن ربطت بين تيسير التجارة وتنميتـــها، إلا أن الاقتصار على ذكر المبادئ دون وضع برنامج متكامل لتنفيذها جعلها تعجز عـن تحقيق الهدف منها.

♦وبالتالي هناك ضرورة دفع حركة العمل المشترك في مختلف الاتجاهات، لا سيما فـي المجالات الإنتاجية والتمويلية، مع الربط بين المداخل المختلفة، بما فيها المشـــروعات المشتركة والتبادل التجاري.

♦ورغم أن المجلس (ومن بعده هيئة التجارة العربية) تولى متابعة تنفيذ الاتفاقيـــة، إلا أن المتابعة ذاتها كانت تتطلب أولا وضع برامج تنفيذية، على نحو مـــا أوضحـــه وزيـــر التموين والصناعة والتجارة الأردني. ولذلك ألحق المجلس الاقتصـــادي والاجتمـــاعي بقراره السابق قرارا آخر طالب فيه رئيس المجلس والأمانة العامة بإجراء الاتصـــالات اللازمة لوضع برامج عمل زمنية واضحة لتنفيذ قراراته المتعلقـــة بتحريـــر التجـــارة العربية البينية. وطالب في الدورة التالية بدعوة خبراء حكوميين وممثليـــن للمنظمـــات العربية المتخصصة ذات العلاقة بالاجتماع في ١٩٨٧/١٢/١ للقيام بوضع تلك البرامج.

(٦) خطة تنظيم المفاوضات التجارية

كذلك أقر المجلس خطة تقتدي بأسلوب الجات لتنظيم المفاوضات التجارية بين أطراف الاتفاقية، وتتضمن:

♦التحرير الفوري للسلع الزراعية والحيوانية والمواد الخام المعدنية وغـــير المعدنيـــة، وكذلك للسلع التي تنتجها المشروعات المشتركة المنشأة في إطار الجامعة ومنظماتـــها، والتي تشمل (حتى ١٩٨٧/٩/٢) الشركتين المنشأتين في إطار المجلـــس الاقتصـــادي والاجتماعي وهما:

•شركة البوتاس العربية المحدودة (عمّان)، بقرار صادر في ١٩٥٦/١/٢٥.

•الشركة العربية لمصائد الأسماك (جدة)، بقرارين في ١٩٦٩/١/٢٥ و ١٩٧٨/٢/٢٢.

وكذلك الشركات الأربع التي أنشئت في إطار مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، وهي:

•الشركة العربية لتنمية الثروة الحيوانية (دمشق)، بقرار صادر في ١٩٧٤/٦/١.

•الشركة العربية للتعدين (عمّان)، بقرار صادر في ١٩٧٤/٦/١.

•الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية (القاهرة وعمّان)، ١٩٧٥/٦/٤.

•الشركة العربية للاستثمارات الصناعية (بغداد)، بقرارين في ١٩٧٥/٦/٦ و ١٩٧٦/٦/٧.

◆أما بالنسبة للسلع المصنعة ونصف المصنعة فيجري إعفاء بعضها فورا لأهميته القصوى، بينما ينظر في التخفيض التدريجي لباقي هذه السلع، وذلك من خلال التفاوض.

◆يشارك في التفاوض الدول التي قدمت قوائم السلع التي يراد تحريرها أو حمايتها. وتحضره بصفة مراقب باقي الأطراف والمشروعات المشتركة المذكورة والمنظمات المتخصصة المعنية.

◆تجري المفاوضات بشكل متدرج، وعلى فترات زمنية، بشكل يتيح للدول الأطراف فرصة كافية لتقييم نتائج كل مرحلة.

◆تتضمن البيانات التي تقدمها الدول في القوائم المقدمة للتحرير الفوري بسبب الأهمية القصوى، تفاصيل الرسوم الجمركية والضرائب ذات الأثر المماثل، والقيود المختلفة المفروضة على تبادلها، وحجم وقيمة كل سلعة وقيمتها في التجارة الكلية والبينية. وتقدم الأمانة العامة بيانات مماثلة عن قوائم استرشادية تشمل السلع التي تنطبق عليها المعايير الاسترشادية الواردة في الاتفاقية، وسلع الأمن الغذائي، والسلع الواردة في الجداول الملحقة بالاتفاقيات الثنائية، فضلا عن السلع التي تواجه تمييزا أو قيودا في الأسواق الأجنبية.

- تتكون لجنة المفاوضات التجارية كلجنة دائمة منبثقة عن المجلس للإشراف على تنفيذ الاتفاقية وتجتمع مرتين سنويا قبل دورات المجلس، وتتولى إجراء جولات المفاوضات التجارية، وبحث الشكاوى بشأن مخالفات التطبيق، وتقييم مدى التقدم في تنفيذ الاتفاقية وأثر التحرير على مسار التجارة العربية البينية، واقتراح أية تعديلات ترى إدخالها على الاتفاقية لزيادة فاعليتها. وتستعين بمكتب دائم يدعم بخبراء مؤقتين تنتدبهم الدول الأطراف إذا أرادت.
- يجري التفاوض سنويا لاختيار السلع التي يجري تحريرها بنسبة ١٠٠ % وفق المعايير المقررة، كما يُتفق على برنامج زمني لإزالة القيود غير الجمركية عليها.
- تعامل السلع الأخرى التي تتعرض للتخفيض التدريجي بنفس الأسلوب.
- تقدم الدول معلومات مماثلة عن السلع التي يراد حمايتها، تضيف إليها الأمانة العامة قائمة السلع الأجنبية المناظرة ليفرض عليها الحد الأدنى الموحد والمناسب من الرسوم والضرائب، شريطة أن تكون متمتعة بالكفاءة الإنتاجية التي تجعلها قادرة على التنافس في الأسواق العربية. ويجري التفاوض حول نوع الحماية الملائمة (رسوم أو قيود أو الاثنين)، ومستواها وبُعدها الزمني. وتُعد الأمانة العامة كل ثلاث سنوات تقريرا للجنة المفاوضات لتقييم آثار الحماية.
- وحرصا على ألا يؤدي فتح باب الاستثناءات إلى التسابق عليها، يفضل التريث في طلبها إلى أن تتبين نتائج تنفيذ الاتفاقية.
- تقدم بيانات مشفوعة بالمبررات من الدول الأقل نموا عن القوائم التي ترغب في الحصول على معاملة تفضيلية بشأنها.

واعتمد المجلس في ١٩٨٨/٢/٣ قائمة من (٥٥) سلعة اقترحتها لجنة المفاوضات التجارية للتحرير، وطلب من الدول الأعضاء موافاة الأمانة العامة ببيانات عنها خلال ثلاثة شهور. ثم عاد في ١٩٨٨/٩/٩ فصحح القائمة إلى (٥٢) سلعة بإزالة التكرار في منتجات الألمنيوم، ثم كرر طلب البيانات من الدول، وأكد على أهمية المشاركة في اجتماع لجنة المفاوضات التجارية، وهو ما يشير إلى ممارسة الدول هواية التراخي في تنفيذ القرارات.

وخلال اجتماع اللجنة في ٤-١٩٨٩/١/٥ تم انتخاب قائمة أولى مكونة من (١٦) سلعة صناعية للإعفاء الكامل، وهي:

حامض الكبريتيك – الأعلاف المركزة – الإيثيلين – ميثانول – اللقاحات والأمصال – أدوية الطب البشري والبيطري – أسمدة الأمنيوم – اليوريا – بولي بروبلين – بولي ستيرين – خيوط قطنية ومخلوطة – الصوف الصخري – مواسير وأنابيب لتوزيع المياه من الخزف – ألواح زجاج مسطح وشفاف وأبيض وملون – الأسلاك والكوابل الكهربائية – حقن طبية بلاستيكية.

وبناء عليه أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي قرارا في ١٩٨٩/٢/٢٣ يقر توصية لجنة المفاوضات التجارية بالموافقة على "الإعفاء الكامل من كافة الرسوم الجمركية والضرائب ذات الأثر المماثل، ومن القيود غير الجمركية (الإدارية والكمية والنقدية) على الاستيراد لسلع القائمة الأولى والمتضمنة لـ ١٦ سلعة صناعية بين كافة الدول العربية الأعضاء في لجنة المفاوضات التجارية (التي كانت تضم ١٢ دولة هي: الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، السعودية، السودان، سوريا، العراق، فلسطين، قطر، الكويت، ليبيا)، وذلك تنفيذا لما ورد في المادة السادسة من اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية. وتكليف لجنة المفاوضات التجارية بالاستمرار في جهودها للتحرير الكامل للقائمة الثانية المتضمنة ٣٦ سلعة." ثم تحدد ١٩٩٠/٣/١ لسريان الإعفاء على المجموعة الأولى من ١٦ سلعة على الدول الأعضاء في لجنة المفاوضات التجارية التي أبلغت الأمانة العامة بموافقتها على الإعفاء واتخاذ الإجراءات التنفيذية لتطبيق الإعفاءات. وصادق المجلس في الدورات التالية على تقارير وتوصيات اللجنة، التي تضمنت حث الدول أعضاء اللجنة على إبلاغ الأمانة العامة بالقرارات التنفيذية، كما تضمنت مناشدة الدول العربية التي لم تنضم بعد للاتفاقية الانضمام إليها. من جهة أخرى اختلفت مواقف الدول أعضاء اللجنة من القائمة الثانية، سواء من حيث انتقاء بعض السلع الواردة فيها لكي تحرر بالكامل دون البعض الآخر، أو اختيار بعضها للإعفاء من الرسوم مع بقاء القيود، أو العكس. وقد أضيفت ٤ سلع أخرى هي: كبسولات فارغة للأدوية – الجبس – الصودا

الكاوية – حبيبات البلاستيك. وبذا أصبح عدد السلع التي تعفى إعفاء كاملا من الرسوم والقيود الجمركية ٢٠ سلعة. أما السلع المتبقية وعددها ٣٢ سلعة فتقرر إعفاؤها من الرسوم الجمركية فقط[٣٨]. وقد كان السودان أول الدول الأقل نموا التي طلبت معاملة تفضيلية لقائمة ضمت ١٥ سلعة، غير أنه لم يوضح نوع التفضيلات المطلوبة، وهو ما جعل اللجنة تؤجل النظر في الطلب أكثر من مرة لاستكمال المعلومات.

(٧) الخلاصة

حاولت اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري إنشاء ما يمكن تسميته سوق سلعية عربية مشتركة لعدد من السلع التي يجري اختيارها عن طريق التفاوض المتتالي، حيث يحرر بعض هذه السلع بالكامل، والبعض الآخر بصورة جزئية وتدريجية، بينما يجري الاتفاق على حماية مشتركة لعدد من السلع التي تستورد من غير الدول العربية وتنافس المنتجات العربية، ليس من خلال تعريفة موحدة، بل عن طريق الاتفاق على حدود دنيا للرسوم يمكن للدول الأطراف أن تتجاوزها إن أرادت. فهي من ناحية تجمع بين أدوات منطقة التجارة الحرة والاتحاد الجمركي، ومن ناحية أخرى لا تفرض موقفا محددا يلتزم به الدول الأطراف من المراحل الأخرى للسوق المشتركة بمعناها التقليدي، أو التكامل الذي يصل مرحلة الاندماج أو الوحدة الاقتصادية. وقد أصبحت غير متفقة مع قواعد منظمة التجارة العالمية، وهو ما دعا إلى التحول نحو "منطقة تجارة حرة عربية كبرى".

وعلى الرغم من أن الاتفاقية أشارت إلى عدد من المبادئ التي أوضحت الارتباط بين مدخل التبادل التجاري وباقي الجوانب الأخرى للتكامل، ونصت عليها ضمن أهدافها، فإن الاتفاقية بذاتها لا تضع التزاما محددا بوسائل تتبع لتحقيق ذلك. والقرار رقم ١٠٣٠ الذي وجدنا أنه عالج جوانب متعددة خارج التبادل التجاري بمعناه الضيق، أوضح أنه لا يكفي تحرير هذا التبادل ، بل لا بد من دعمه بوسائل أخرى تعزز قاعدة الإنتاج؛ فهو ينطلق من أن الإنتاج هو الذي يولّد التجارة، وليس العكس. ومن هنا تأتي فكرة الانتقائية بمعنى أن يجري السير في التحرير وفق تطور الإنتاج، كما يراه الأطراف ويجري الاتفاق عليه بالتفاوض. وعلى الرغم من الادعاء أن هذا المنهج تفادى ما أسمي سلبيات منهج السوق

المشتركة في إطار الوحدة الاقتصادية وما نجم عنها من إحجام بعض الدول عن الانضمام إليها، فإننا نلاحظ أن السير فيه قد تعرض إلى ما عانت منه اتفاقية الوحدة، وهو عدم مبادرة الدول إلى الانضمام إليه جميعا، والتباطؤ الشديد في تنفيذ ما يتوصل إليه من قرارات. وهو يعاني كذلك من المشكلة التي تحد فاعلية أسلوب التفاوض المتتالي، وهي التعثر بعد المراحل الأولى الأسهل. بل إن التعثر حدث منذ نقطة البداية، على الرغم من ضآلة شأن السلع المقرر إعفاؤها.

ثانيا – تطوير العمل في مجلس الوحدة

رأينا أن تنفيذ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية تعرض لضغوط معاكسة، أثار بعضها دول مناهضة لهدف الوحدة ذاته، مثل لبنان، بينما أثار البعض الآخر دول تعتنق الوحدة كهدف جوهري، كالعراق، بينما تجاهلته دول أخرى كانت تخشى أن تؤدي غلبة الأقطار التي تدين بالاشتراكية إلى إضعاف نظمها الاقتصادية وفقدان السيطرة على مواردها الاقتصادية، كالسعودية. بل إن الكويت التي كان لها فضل إحياء عملية التصديق على الاتفاقية في إطار درء خطر استيلاء عراق الثورة على أراضيها، سرعان ما وقفت في وجه تنفيذ قرار السوق المشتركة، رغم أنه لم يتجاوز إقامة منطقة تجارة حرة، بل وتصاعدت فيها أصوات تصف تصديق الحكومة بأنه لم يكن دستوريا. ولم تفلح مراجعات مسيرة المجلس خلال السبعينات في تصويب المسيرة، إلى أن جاءت اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري فأعلنت عودة المجلس الاقتصادي للسيطرة على تطبيق المدخل التجاري. ولذلك بدأ مجلس الوحدة الاقتصادية في الثمانينات في مراجعة مسيرة الوحدة ذاتها وطرح بدائل لتطوير المنهج التجاري، وحاول المجلس بشتى الطرق إبقاء قضية السوق المشتركة حية، والاستمرار في جهوده لتطوير مدخل تحرير التبادل التجاري. وجاءت محاولاته تستهدف إقناع الدول العازفة عن الوحدة (لبنان وباقي دول المغرب العربي ودول الخليج) بالمشاركة في هذه الجهود دون التنازل عن مبدأ رفض العضوية الجزئية. وتضمن ذلك اقتراحه في ١٩٧٨ عقد "الاتفاق التجاري طويل الأجل متعدد الأطراف"، ثم اعتماده في ١٩٨٤ "البرنامج المتكامل لتنمية التبادل التجاري السلعي"، واقتراحه في ١٩٩٥ "إقامة

منطقة تجارة حرة عربية" كأساس لاستراتيجية عمله في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠. وحاول في أوائل ١٩٩٦ تجميع القوى، الرسمية والأهلية، التي تؤيد فكرة إحياء السوق العربية المشتركة انطلاقا من تصاعد المطالبات بالعودة إلى تحرير التجارة العربية، خاصة في مواجهة توجهات منظمة التجارة العالمية، ودعاوى الشرق أوسطية والشراكة الأوروبية مع دول المتوسط العربية ودول الخليج. فعقد بالاشتراك مع اتحاد المستثمرين العرب والاتحاد العام للغرف التجارية المصرية ومساندة الاتحاد العام للغرف العربية واتحاد المصارف العربية ندوة في ٧-١٩٩٦/٤/٨ حول "السوق العربية المشتركة في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية". وتزامن هذا مع دعوة القمة العربية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لإقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى، ولذلك أوصت الندوة بالمضي في المدخل التبادلي (التجاري) مع دعمه بإجراءات وتدابير مختلفة ومتزامنة معه، ترتكز على المداخل الأخرى للتكامل، لضمان فاعلية المدخل التجاري وإحداثه للآثار المنشودة في الاقتصاد العربي، وهو ما يدعو إلى انضمام كافة الدول العربية إلى اتفاقية الوحدة الاقتصادية أو المشاركة في تطويرها، باعتبارها الإطار الملائم للانتقال من المنطقة الحرة إلى المراحل الطبيعية اللاحقة والمتتابعة للتكامل الاقتصادي. وفي هذا السياق أقر المجلس برنامجا تنفيذيا يسعى لاستكمال المنطقة في عام ٢٠٠٢، وعاد يدفع باتجاه نحو السوق العربية المشتركة مرة أخرى.

(١) تقرير فريق العمل حول مسيرة المجلس

في أعقاب مؤتمر قمة عمان، وإقرار استراتيجية العمل الاقتصادي المشترك في نطاق المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أصدر مجلس الوحدة في أواخر ١٩٨١ قرارا يطالب الدول بوضع تصوراتها لبرامج عملية يحقق تطبيقها أهداف اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية لتقوم الأمانة ولجنة المندوبين ببلوراتها في مشاريع محددة. ولم يهتم بتنفيذ القرار سوى دولتان. وفي هذه الأثناء تم إنجاز تقرير لجنة تطوير السوق العربية المشتركة المشار إليه في الفصل السابق. وبناء عليه قرر المجلس في نهاية ١٩٨٣ تشكيل فريق عمل من ممثلين للدول الأعضاء والأمانة ومجموعة من الخبراء يقوم باستعراض الاتفاقيات

والقرارات الهامة والأساسية ومدى تنفيذها وتقييم مسيرة العمل في المجلس وأسلوب عمله خلال السنوات السابقة وتقديم التصورات والمقترحات لتطويرها ودعمها مع التركيز على المشروعات المشتركة في إطار التخطيط القطاعي. وأعد الفريق تقريره في منتصف ١٩٨٤[٣٩]، أوصى فيه بالنسبة للسوق المشتركة بأن تقوم الدول الأعضاء (عدا الأقل نموا) بتطبيق قواعد منطقة التجارة الحرة في مرحلتها الأخيرة، بالإعفاء الكامل المتبادل من الرسوم والضرائب والإلغاء المتبادل للقيود. ويجوز عند الاقتضاء استثناء بعض السلع وفقا لبرنامج زمني يتفق عليه. أما الدول الأقل نموا فيجري وضع صيغ مرنة لها تماثل ما تقرر بالنسبة لموريتانيا واليمن الديموقراطية. أما بالنسبة للحريات الأخرى الواردة في مقدمة قرار السوق فيتم العمل بشأنها وفق ما يصدر من اتفاقيات وقرارات عن المجلس في ضوء ما يراه من أساليب جديدة بالتنسيق مع المنظمات الأخرى (ويقصد بذلك خاصة صندوق النقد العربي في النواحي النقدية).

من جهة أخرى جرت محاولة تعويض الدول الأقل نموا عما قد تتعرض له مواردها العامة من نقص، وذلك من خلال إقامة **صندوق تعويضي** تتكون موارده مما تحققه الدول الأخرى نتيجة توسع صادراتها. وطلب المجلس في أواخر ١٩٧٨ من الأمانة إجراء دراسة حول الموضوع توضح أسس التنبؤ بالزيادة في الصادرات، والمصادر الأخرى للتمويل، بالمقارنة بما سوف تتحمله الدول الأقل نموا من نقص في حصيلتها، وتقترح مصادر أخرى للتمويل. غير أن الأردن تقدم بدراسة توضح أن الدول المستفيدة من التوسع في التصدير تعاني هي الأخرى من عجز في مواردها المالية، خاصة الأردن وسوريا، بحكم علاقاتهما التجارية مع الدول العربية. ولذلك أوصى فريق العمل بمزيد من الدراسة للصندوق واقتراح أساليب بديلة للتعويض. وتوقف الأمر عند هذا الحد، فصرف المجلس نظرا عن فكرة الصندوق.

(٢) الاتفاق التجاري طويل الأجل متعدد الأطراف

رأينا أن كلا من السبيلين اللذين اتبعهما المجلسان العربيان، الاقتصادي والوحدة، لتحرير التبادل التجاري اصطدم بعقبات دفعت المجلس الاقتصادي إلى عقد اتفاقية تيسير

وتنمية التبادل التجاري التي تعرضت بدورها إلي التعثر، رغم محاولة وضع برامج زمنية للتحرير. وعندما اتضحت نية المجلس الاقتصادي لصياغة هذه الاتفاقية الأخيرة وفق الأسلوب السلعي، حاول مجلس الوحدة أن يجتذب دولا من خارجه إلى العمل المشترك في مجال تحرير التبادل التجاري دون أن يمكنها من الوقوف عند مرحلة المنطقة الحرة التي تضمنها قرار السوق العربية المشتركة ما لم تلتزم بباقي مراحل تلك السوق. وبناء عليه قام في منتصف ١٩٧٨ بانتقاء مجموعة من السلع التي تتوفر فيها شروط المنشأ المحلي (أي ألا تقل التكاليف المحلية عن ٤٠ % من التكاليف الكلية)، والتي تتاح فيها إمكانيات تصديرو وتوجد لها احتياجات استيراد بحيث تصلح لأن تكون مجالا للتبادل العربي، لتقوم الأطراف (المتعددة) بالاتفاق على عقود طويلة الأجل لتبادلها وفقا لأسعار يجري الاتفاق عليها، حتى يطمئن المنتجون إلى الأسواق. ويجري السداد بالعملات الحرة دون اشتراط التوازن في الموازين التجارية مع الأطراف الأخرى. ويجري العمل بالاتفاقية لمدة خمس سنوات من إيداع وثائق التصديق، ويجوز الانسحاب منها بإخطار يبلّغ قبل نهاية المدة بثلاثة شهور. وتشكل لجنة من ممثلي الدول وأمانة المجلس تجتمع مرة كل ستة شهور لمراجعة قائمة السلع ومتابعة تنفيذ الاتفاقية. وقد شمل الاتفاق ٢٩ سلعة، من المفيد التعرف عليها لتبين المعيار في انتقائها؛ وهي: الأرز – بطاطس – بقول جافة – لحوم الماشية – بيض الدجاج – أسماك – خضروات – برتقال – ليمون – تمور – زيت بذرة القطن – زيت السمسم – زيت الزيتون – الأسمدة الأزوتية – الأسمدة الفوسفاتية – أسمنت – خيوط قطن – منسوجات قطنية – ورق ومصنوعاته – الإطارات – فوسفات خام – الأدوية – زيوت نباتية – جلود ومصنوعاتها – التبغ الخام ومصنوعاته – السجاد – الملابس الجاهزة – حبيبات بلاستيكية – زجاج ومصنوعاته[٤٠].

وواضح أن هذه القائمة تتضمن سلعا معظمها زراعية، وأخرى من المنتجات الصناعية التقليدية التي تشغل موقعا هاما من صادرات بعض الدول العربية، ويمكن أن يتوفر طلب عليها في دول أخرى، لا سيما ما يتعلق منها بالضروريات وفي مقدمتها المواد الغذائية. ولهذا الغرض أقر المجلس صيغة عقد طويل الأجل للسلع الزراعية وآخر للسلع الصناعية

للاسترشاد بهما[41]. وواضح أن الهدف هو فتح أسواق لمنتجات تصديرية قائمة فعلا، وهو ما قد يساعد في حل صعوبات تواجه الصادرات العربية وفقا لقاعدة أنه من غير المناسب أن تصدّر بعض الدول سلعا معينة إلى الخارج بينما تستوردها دول أخرى من الخارج، وهي نظرة كمية تتجاهل المقارنة بين العائدات في الحالتين. ولا يترتب على هذا المنهج بالضرورة الاستفادة من السوق الأكبر التي تضم الدول العربية بإتاحة إمكانية إقامة طاقات إنتاجية تساعد على توسيع قاعدة الإنتاج وقاعدة التصدير، وتنويع محتوياتها. ولذلك فإن الاتفاق لم يقنع الدول بالانضمام إليه، فاعتبر نافذا بالتصديق عليه من جانب الأردن والعراق فقط، وهما أصلا عضوان بالسوق العربية المشتركة، ولكن لم يصدق عليه غيرهما. وظل الاتفاق معطلا رغم الدعوة للعمل بأسلوب العقود طويلة الأجل التي تبناها مؤتمر التجارة بعد عشر سنوات.

(٣) البرنامج المتكامل لتنمية التبادل التجاري السلعي

في نطاق مراجعاته لمسيرة السوق العربية المشتركة كلف مجلس الوحدة في أواخر ١٩٨٣ أمانته العامة بإعداد برنامج متكامل لتنمية التبادل التجاري السلعي في نطاق دول السوق والدول الأعضاء فيه بصورة عامة، يشمل صيغا عملية تستند إلى مختلف الدراسات والندوات المتعلقة بالتبادل التجاري العربي. واعتمد المجلس في أواخر ١٩٨٤ أهم أسس هذا البرنامج، وهي[42]:

- يقوم البرنامج على نظرة متكاملة لنشاطات الإنتاج والتجارة والاستثمار في الدول الأعضاء.
- تسري أحكام منطقة التجارة الحرة للسوق المشتركة على البضائع التي يجري تبادلها بموجبها دون التزام من جانب الدول غير المطبقة لقرار السوق بباقي أحكامه، مع استمرار التزام أعضاء السوق بها (فيما يتعلق بالسلع الأخرى المشمولة بالسوق).
- استمرار العمل بالمراحل والمزايا المقررة للدول الأقل نموا (المبينة في الفصل السابق).

- يجري تعظيم التبادل التجاري البيني من السلع الصناعية والزراعية عن طريق التنسيق بين الإنتاج والتبادل بشكل تدريجي، دون إخلال بالتزامات الدول الأعضاء تجاه الأسواق الخارجية.
- ربط جهود توحيد التعريفة الجمركية على المواد الأولية الداخلة في الصناعات المتماثلة وعلى مستلزمات الإنتاج والمنتجات الصناعية المنافسة للصناعات العربية بهذا البرنامج.
- إيجاد صيغ عملية لتسوية المدفوعات الناجمة عنه تمهيدا لنظام عام لمجمل التبادل البيني.
- إيجاد حلول عملية لإزالة معوقات التبادل التجاري، مع مراعاة أوضاع الدول الأقل نموا.

وطالب المجلس جميع إدارات الأمانة العامة بالقيام بالتعاون والتنسيق مع المنظمات والاتحادات والشركات المشتركة بوضع هذا البرنامج ليصبح هو البرنامج الوحيد لتنمية التبادل التجاري بين الدول الأعضاء، مع تمييز الدول أعضاء السوق بصيغة خاصة تستند إليه. وتكون مدة البرنامج خمس سنوات تسبقها مرحلة تمهيدية وتحضيرية لا تتجاوز سنتين.

غير أن تنفيذ البرنامج تأخر خاصة مع دخول اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري التي عقدت في نطاق الجامعة حيز التنفيذ مستهدفة تحرير قوائم من السلع على نحو ما سبق بيانه. لذلك طالب مجلس الوحدة أمانته العامة بالتنسيق مع أمانة الجامعة في مجال التجارة، وأقر في أواخر ١٩٩٢ التصور الذي وضعته أمانته في هذا الشأن[٤٣]. وطالب المجلس الدول بأن توافي الأمانة ببيانات عن حجم يتفق عليه من السلع يتم تبادله خلال عامين بموجب قوائم سلعية ترفق بالبرنامج ووفقا للمزايا والشروط والآليات التي تضمنها. ويفترض أن تنجز هذه المرحلة على خطوتين: الأولى تقديم البيانات اللازمة لتنفيذ البرنامج، وتشمل:

◆قوائم تبين أنواع وكميات وقيم السلع التي سيتم تبادلها سنويا بين كل من الدول الأعضاء وبقية دول المجلس خلال عامين.
◆تحديد طرق تسوية المدفوعات الناجمة عن هذا التبادل.
◆تحديد الإعفاءات من الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى التي ستتمتع بها هذه السلع، وذلك فيما يتجاوز السلع المشمولة باتفاقيات ثنائية أو باتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري.

وفي الوقت نفسه يجري البحث عن حل مناسب لإيرادات الرسوم التي ستفقدها الدول الأقل نموا.

وخلال السنتين التاليتين تتخذ الخطوة الثانية وتتضمن بلورة كافة الإجراءات الأخرى التي نص عليها "البرنامج – الإطار"، بما في ذلك:
◆توفير بيانات عن الأسواق والمعارض التي تقيمها الدولة لهذا الغرض، وعن المراكز التجارية والمناطق الحرة وشبكات المعلومات التجارية.
◆ترتيبات تشجيع عقد لقاءات بين الجهات المعنية بالتصدير والاستيراد.
◆الإجراءات التي تتخذ لتسهيل الانتقال للأشخاص المعنيين بشؤون التجارة وبتنفيذ البرنامج.
◆الجهود التي تبذل في مجال الإعلام للترويج للسلع المختارة.

على أن تدرس الأمانة الخطوات والأساليب العملية لتعزيز قنوات الاتصال التجاري بين الدول الأعضاء.

وهكذا قرر المجلس وضع البرنامج المتكامل لتنمية التبادل التجاري موضع التنفيذ بعد مضي ثماني سنوات على إعداده، وذلك اعتبارا من مطلع ١٩٩٣ لتنتهي مرحلته الأولى في آخر ١٩٩٤، وفقا لقوائم الصادرات التي تقدمت (أو تتقدم) بها الدول حتى آخر ١٩٩٢. وتعمل الدول الأطراف على ألا يقل التبادل في ١٩٩٣ عن مستوى ١٩٨٩ مضافا إليه ٥ %، على ألا يقل عن متوسط السنوات الثلاث السابقة، ٩٠-١٩٩٢، ويتم خلالها منح المزايا والإعفاءات الجمركية للسلع التي تضمنتها قوائم الصادرات المعتمدة في ضوء

المرحلة التي وصل إليها تطبيق قرار السوق العربية المشتركة في الدول المطبقة لهذا القرار، أخذا في الاعتبار الوضع الخاص بكل من موريتانيا واليمن، وطبقا لما هو قائم من إعفاءات أو مزايا بموجب اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف وذلك بالنسبة لباقي الدول الأعضاء أو بينها وبين دول السوق. ويجري تطوير العمل بالبرنامج وتوسيع نطاق الإعفاء الجمركي وتطوير أساليب مناسبة لتسوية المدفوعات، مع إمكانية تسديد قيمة بعض السلع بالنقد الحر وسلع أخرى بالمقايضة أو المقاصة. كذلك طلب المجلس من الأمانة العامة تطوير الدراسة التي أعدتها عن قنوات الاتصال التجاري لبيان دورها في تطوير العمل بالبرنامج.

غير أن تقديم القوائم اقتصر على الأردن والإمارات وسوريا والعراق وفلسطين وليبيا ومصر واليمن، وهي - باستثناء الإمارات وفلسطين - أعضاء في السوق. ولذلك حث المجلس باقي الدول على تقديم قوائمها، وقرر في أواخر ١٩٩٣ اعتبار نفس القوائم - إن لم يجر تعديل عليها - قائمة لعام ١٩٩٤. وأشار تقرير صادر عن المجلس في ١٩٩٤/١٠/٢٥ إلى أن الدول الأعضاء لم تتخذ خطوات فعلية لتطبيق البرنامج، فيما عدا قوائم السلع التي تقدمت بها قبل التنفيذ. وخلال دورته الستين المنعقدة في ١٩٩٤/١٢/٤ أصدر المجلس قراره رقم (١٠٠٦) مؤكدا على أهمية قيام الدول الأعضاء وبالسرعة الممكنة بموافاة الأمانة العامة باستبيان متابعة تنفيذ المرحلة الأولى من البرنامج. ونصت الفقرة الثانية من القرار على "**التأكيد على ضرورة تفعيل قرار السوق العربية المشتركة ودوره في تنمية التبادل التجاري بين الدول الأعضاء**". وفي مواجهة هذا التراخي اقترحت الأمانة العامة تمديد العمل بالمرحلة الأولى سنتين أخريين، أي إلى نهاية ١٩٩٦. وهكذا فإن البرنامج تعرض لنفس العوامل التي حدت من فاعلية قرار السوق العربية المشتركة، وهو ما دعا للبحث عن بديل لحث الدول غير الأعضاء في السوق على المشاركة في تحرير التجارة..

(٤) مقترح مجلس الوحدة لإقامة منطقة تجارة حرة عربية

نظرا لتعثر المحاولات السابقة، ولما تضمنته اتفاقيات مراكش لجات أوروجواي من صيغ محددة للتكامل المباح، أعدت الأمانة العامة لمجلس الوحدة تصورا١ لاستراتيجية جديدة لأعمال المجلس تضمنت تقييما لدور المجلس وموقعه في العمل الاقتصادي المشترك، وصاغت استراتيجية لعمل المجلس في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥.

(١/٤) الظروف والمبررات الموضوعية لطرح استراتيجية عمل جديدة للمجلس وتحددت كالآتي[٤٤]:

♦على المستوى القطري:

•ضيق السوق القطرية وأهمية السوق العربية في مواجهة الصعوبات المتزايدة للأسواق العالمية.

•تزايد توجه العديد من الدول العربية لتطبيق آليات السوق، وهو ما يزيل التفاوتات التي كانت قائمة بين أنظمتها، وييسر الالتجاء إلى أساليب التكامل المستندة إلى تلك الآليات، حيث يقلل من الالتجاء إلى الممارسات التقييدية والعوائق غير الجمركية.

•التنشيط المتزايد لحركة الاستثمار العربي، وتوفر مناخ أفضل في معظم الدول العربية.

♦على المستوى الإقليمي

•ازدياد الاقتناع العربي بإمكانية تعزيز المصالح المشتركة من خلال التكامل إذا ما توفرت له آليات مناسبة.

•الحاجة لمواجهة الترتيبات التي يجري إعدادها لإعادة هيكلة أوضاع منطقة الشرق الأوسط، وما سوف ينجم عن اتفاقيات التسوية من تغيرات.

•ضرورة زيادة فاعلية أجهزة العمل العربي المشترك الرسمية والخاصة والتنسيق بينها.

◆على المستوى الدولي

•ملاحقة حركات التكتل التي اتسع نطاقها وأصبحت تشمل حتى دولا متفاوتة في مستوى النمو.

•القدرة على التعامل مع ارتفاع درجة الاعتماد المتبادل على المستوى العالمي.

•تلافي سلبيات انتشار الركود في كثير من مناطق العالم، وما يترتب عليها من اتباع إجراءات حمائية.

في هذا الإطار يصبح من أول المهام **إقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى** تضم كافة الدول العربية. وقد أحال المجلس مقترح الأمانة إلى الدول الأعضاء لدراستها وإبداء ملاحظاتها بشأنها، وتكليف فريق من الخبراء الاقتصاديين العرب لدراسة الاستراتيجية وبرنامج عمل الأمانة العامة في ضوء هذه الملاحظات[٤٥]. من جهة أخرى بدأ الأمين العام للجامعة العربية يدعو إلى تفعيل التكامل العربي في مواجهة التغيرات الإقليمية والدولية، ودعا لاجتماع طارئ "للجنة التنسيق العليا للعمل العربي المشترك" في ١٢-١٩٩٥/٢/١٣ وطالب المنظمات والهيئات العربية المشاركة بتقديم مقترحاتها في هذا الشأن.

(٢/٤) المبررات الاقتصادية والقانونية والعملية لاقتراح صيغة منطقة التجارة الحرة

وقد تقدمت أمانة مجلس الوحدة إلى هذا الاجتماع بورقة عمل حول "مشروع إطار عام لإقامة منطقة تجارة حرة عربية"، لإطلاق مسيرة العمل الاقتصادي العربي التكاملي مشيرة إلى المبررات التالية[٤٦]:

◆أن المنهج التبادلي أثبت فاعليته، حيث تشير التجربة إلى أن تحرير التجارة يضاعف التبادل التجاري، مما يحقق منافع متبادلة ومصالح مشتركة مؤكدة بين الدول العربية، في مقدمتها إفساح السوق العربية الكبيرة أمام القطاعات الإنتاجية، لا سيما للمنتجات غير التقليدية، في الاقتصادات العربية.

◆أن هناك مطلبا عربيا إجماعيا بإقامة تكتل اقتصادي عربي تكرر التأكيد عليه في كلمات المسئولين خلال اجتماعات أجهزة العمل المشترك ومناسبات أخرى.

◆أن هذه الصيغة هي أبسط الصيغ في أي مشروع للتكامل، إذ لا تثير صعوبات كبيرة أو تعقيدات فنية أو قانونية أو عملية، ويمكن الانطلاق منها إلى مراحل أكثر تقدما للتكامل الاقتصادي العربي. ويذكر في هذا الصدد أن المؤتمر السادس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب الذي عقد في الإسكندرية (ج.م.ع) في ٢٩-١٩٩٥/٥/٣١ اعتبر أن الإطار الوحيد لدعم مسيرة الاقتصاد العربي في ظل المتغيرات الحالية هو قيام منطقة تجارة حرة عربية وصولا إلى السوق المشتركة.

◆أنه لا يتنافى مع أشكال التعاون العربي الأخرى، بل يفترض فيه أن يكون مدعوما بالنشاطات الجارية للتعاون العربي الاستثماري والإنمائي والتكنولوجي .. إلخ، وخاضعا للتنسيق المستمر معها.

◆أن نمو التبادل التجاري مع اتساع الأسواق يؤدي إلى نتائج اقتصادية هامة للتجارة كمحرك للتنمية وقاطرة للاستثمارات:

- فهو يجعل المنطقة جاذبة للاستثمار العربي والأجنبي والمصحوب بالتكنولوجيا.
- ويساعد على تحقيق وفورات الحجم ورفع الكفاءة الإنتاجية وزيادة حجم الإنتاج ورفع معدلات النمو.
- كما يؤدي إلى القدرة على تحمل تكاليف البحوث وأعباء التطوير التكنولوجي للإنتاج ودعم القدرات التنافسية للإنتاج العربي داخل وخارج السوق العربية.
- ويزيد فرص التوظيف ورفع كفاءة العمالة العربية واستيعاب الزيادات المستمرة فيها.

◆ويمكن تحويل المنطقة إلى نواة للتعامل الجماعي مع المتغيرات الاقتصادية الدولية والإقليمية المتلاحقة، ممثلة في تطورات الانفتاح التجاري على الأسواق العالمية من خلال منظمة التجارة العالمية، وتعاظم أهمية ودور التكتلات الاقتصادية، ومحاولات إقامة صيغ لتعاون اقتصادي إقليمي تربط الوطن العربي أو أجزاء منه مع دول أخرى، على نحو ما هو مطروح في المشروع الشرق أوسطي.

◆كما أنه يمكن أن يتحول إلى قناة للتعامل العربي الجماعي مع القوى والتكتلات الاقتصادية الأخرى، ويعزز القدرة التفاوضية العربية.

◆وهي بهذا المعنى تمثل جزءا من مقترحات وضع استراتيجية عمل المجلس للمرحلة المقبلة، حيث تضمنت هذه الاستراتيجية تحركا على مختلف جبهات التكامل الاقتصادي العربي(٤٧).

◆فضلا عن ذلك فإن الأساس القانوني والتعاقدي للمنطقة قائم في شكل قرارات واتفاقيات جماعية قائمة، وهي اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، والقرار رقم ١٧ المنشئ للسوق العربية المشتركة في نطاق مجلس الوحدة الاقتصادية. ومن ثم لا تحتاج إلى اتفاقية جديدة مستقلة، بل يكفي إصدار بروتوكول تنفيذي يقوم على الاتفاقيات والمواثيق القائمة، من قبل كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية.

وأقر فريق الخبراء الاقتصاديين العرب المشكل للنظر في البرنامج الاستراتيجي لمجلس الوحدة(٤٨)، في اجتماعاته خلال الفترة ١٨-٢٠/٤/ ١٩٩٥، ما ورد في مقترحات الأمانة العامة، مشيرا إلى ما ورد في المادة ٢٤ من جات ١٩٤٧ بشأن إقامة تكتلات اقتصادية بين الدول الأعضاء فيها. كما أشار إلى أن قيام المنطقة يمكن أن يستوعب الاتفاقيات الثنائية وشبه الإقليمية (مثل مجلس التعاون الخليجي واتحاد دول المغرب العربي) بأسلوب التنسيق ثم الاندماج، بحيث تدخل الدول المعنية في المنطقة من حيث انتهت في اتفاقياتها الأخرى. كما أشار التقرير إلى توافر درجة كافية من العزم السياسي لدى الحكومات، وطالب بالسير في المسار التكاملي القائم على التبادل، بدءا من إقامة منطقة تجارة حرة وانتهاء بالاتحاد الاقتصادي، مع تعزيزه بالسير في المداخل التنموية التكاملية التالية:

◆مدخل المشروعات المشتركة القومية في مجالات الإنتاج والتصدير والخدمات.

◆مدخل الاتحادات النوعية المتخصصة.

◆مدخل الاتفاقيات الجماعية لتنمية التجارة وانتقال العمالة وحفز الاستثمار.

وقد أحال مجلس الوحدة العربية البرنامج وتقرير الخبراء إلى الدول الأعضاء لإبداء الملاحظات عليه(٤٩).

(٣/٤) الجوانب التنظيمية لمشروع منطقة التجارة الحرة

أشارت الأمانة العامة لمجلس الوحدة في ورقة العمل إلى لجنة التنسيق العليا إلى أنــــه بحكم كون قرار السوق المشتركة المتعلق بإقامة منطقة حرة لا زال ساريا، فإن الأمـــــر لا يتطلب عقد اتفاقية جديدة، بل يمكن إصدار بروتوكول تنفيذي يراعى فيـــه التنســـيق مـــع التكتلات الجزء إقليمية القائمة، ومع مراحل تنفيذ اتفاقية تيسير وتنمية التبـــادل التجـــاري. وتشكل "مجموعة اقتصادية عربية" لتقوم بالإشراف على تنفيـــذ الـــبروتوكول، وإجـــراء الدراسات اللازمة للانتقال من المنطقة إلى مراحل تكاملية أعلى وفق تقدم السير في تنفيـــذ المراحل الأسبق، وتقوم بتقديم تقارير متابعة إلى المجلسين (الاقتصادي والوحدة). ويراعـــى التنسيق مع منظمات العمل العربي المشترك الرسمية والأهلية بما يغذي مسيرة المنطقـــــة، وكذلك ضبط أنظمة العمل بما ينسجم وأحكام اتفاقية الجات (المادة ٢٤). وينشأ في إطـــــار مشروع المنطقة جهاز لتسوية المنازعات التجارية تكون قراراته ملزمة للأطراف المعنية. كما تستحدث آليات فنية وعملية فعالة لضمان تحقيق الشــــفافية ومتابعـــة التنفيـــذ الكـــامل للالتزامات، وتقييم الأداء، بما يحفظ التوازن الكامل بين مصالح ومواقف الدول الأعضـــاء. في الوقت نفسه يجري التنسيق من خلال المجلسين مع المسارات الأخرى للتعاون والتكامل الاقتصادي العربي. ويلاحظ أن الاستراتيجية التي تقدم بها مجلس الوحدة والمشـــار إليـــها أعلاه أخذت بتقسيم العمل الذي كنا اقترحناه في دراسة سابقة بأن يوكـــل إلـــى المجلـــس الاقتصادي رسم سياسات العمل المشترك والتخطيط له ومتابعة مساره، بينما يتولى مجلـــس الوحدة الجانب التنفيذي للسوق العربية المشتركة[٥٠].

(٤/٤) العناصر الفنية لمشروع منطقة التجارة الحرة

اقترحت ورقة عمل الأمانة عددا من العناصر الفنية للمشروع تتضمن:

- البدء في تحرير التجارة العربية من كافة الرسوم الجمركية والقيود غير الجمركية مـــن النقطة التي حققتها السوق العربية المشتركة واتفاقية تيسير وتنمية التبـــادل التجـــاري، أخذا في الاعتبار الأفضليات التي تتبادلها الدول العربية من خلال اتفاقيات ثنائيــــة أو متعددة الأطراف.

♦التدرج في تحرير التجارة خلال فترة معقولة؛ أو – وهو الأفضل – التحرير الفوري مع استثناء قوائم سلع معينة يجري تحريرها تدريجيا.

♦وضع خطة عمل وجدول زمني وقواعد فنية مساندة، تكفل حرية المنافسة، وضبط المنشأ، وتوحيد الأنظمة والنماذج والإجراءات الجمركية، ومنع الإغراق والإعانات، ...إلخ.

♦وضع تدابير خاصة لمعالجة أوضاع الدول الأعضاء الأقل نموا، بحيث تكون التزاماتها في إطار المشروع أكثر مرونة من حيث مدى الإفادة وحجم الأعباء وفترات التنفيذ.

♦وضع قواعد لمعالجة الأوضاع الاستثنائية الطارئة التي قد تواجه أحد الأعضاء، وإقرار إعفاءات مؤقتة من بعض الأحكام استنادا إلى مبررات مقبولة.

♦تقرير ترتيبات لتنمية التجارة موازية لتحريرها، على صعيد الخدمات المساندة للتجارة، مثل نشاطات الترويج والتسويق والمعلومات والتمويل والمعارض ... إلخ.

♦وضع تدابير مشتركة حول الاستثمار المتعلق بالتجارة ولتشجيع الاستثمار بوجه عام، لزيادة إنتاج وعرض السلع وحفز المنافسة وجذب رؤوس الأموال والتكنولوجيا، اعتمادا على الحجم الكبير للسوق الموحدة.

ثالثا – جهود المجلس الاقتصادي لإقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى PAFTA

انضم المجلس الاقتصادي والاجتماعي[٥١] إلى مجلس الوحدة في الدعوة إلى إقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى تضم كافة الدول العربية. فمع انضمام مزيد من الدول العربية لاتفاقية الجات في أعقاب اتفاقيات مراكش التي أقامت منظمة التجارة العالمية اعتبارا من بداية عام ١٩٩٥، أصبح من الواضح أن اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري لم تعد تتفق مع المادة ٢٤ من اتفاقية الجات، التي تجيز إقامة مناطق حرة للتجارة أو اتحادات جمركية، وتربط بين أية ترتيبات تفضيلية ومبدأ الدولة الأولى بالرعاية. ولم يعد ممكنا استمرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي في التمسك باتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بصورتها الأصلية، خاصة وأنها عجزت عن شمول تحرير التبادل لجميع

المنتجات المصنعة ونصف المصنعة. وقد التقط المجلس الخيط من مجلس الوحدة، ومن لجنة التنسيق العليا، فأصدر قراره رقم ١٢٤٨ في ١٩٩٥/٩/١٢، ونصت الفقرة (جـ) منه على ما يلي:

"تشكيل فريق عمل من الخبراء الحكوميين وممثلين من غرف التجارة العربية لدراسة كيفية تفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية وإعداد المقترحات اللازمة بهدف الوصول إلى إقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى تضم كافة الدول العربية وتتماشى مع أوضاع واحتياجات الدول العربية جميعا. كما تتماشى مع أحكام المنظمة العالمية للتجارة. وعلى أن تعرض هذه الدراسة على المجلس في دورته ٥٧"

وناقش فريق العمل في اجتماعه الأول[٥٢] الموقف الراهن للاتفاقية ومتطلبات تفعيلها، وتوصل إلى الآتي:

(١) الموقف الراهن لاتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري

(١/١) مدى ملاءمة الاتفاقية مع اتفاقيات الجات. تضمن تقرير فريق العمل ما يلي:

- أن الاتفاقية ليست هي فقط التي لا تساير اتفاقية الجات، إذ تقدم بعض الدول العربية امتيازات في إطار اتفاقيات ثنائية، بالمخالفة لالتزاماتها تجاه الجات. ومع ذلك لم تجر إثارة هذه القضية عند انضمام بعض الدول العربية الأعضاء في الجات (مثل مصر) مؤخرا إلى الاتفاقية.
- اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري لا تشمل الخدمات، التي أدمجت مؤخرا في الاتفاقية الدولية.
- لا تعترف اتفاقية الجات بأية قيود خارج التعريفة الجمركية.
- وأيا كان شكل النظام التجاري العربي فلا بد أن يخضع لرقابة منظمة التجارة العالمية.
- إلى جانب صيغتي المنطقة الحرة والاتحاد الجمركي المقررتين بالمادة ٢٤ من الجات، تستطيع الدول النامية الدخول في اتفاقيات تفضيلية وفقا للباب الرابع منها الخاص بالدول النامية[٥٣].
- من الممكن أن تتقدم الجامعة أو دولة عربية عضو إلى منظمة التجارة العالمية بمذكرة

تتضمن اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري طالبة التعامل معها وفقا للفصل الرابع من الجات.

(٢/١) **عوائق تطبيق الاتفاقية.** وأشار التقرير إلى عوائق تطبيق اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري:

- ♦رغم مرور أكثر من عشر سنوات على تنفيذ الاتفاقية، ورغم القرارات الصادرة من المجلس الاقتصادي بشأنها، إلا أن هناك عدم التزام من جانب الدول العربية بتطبيقها، وعدم جدية في التنفيذ.
- ♦ولا يكمن الخطأ في تنفيذ الاتفاقية في الأسلوب المتبع للتحرير، وإنما لعدم وجود آلية عملية للتنفيذ والمتابعة، وتجد الدول العربية حرجا في طرح المشاكل التي تواجه تطبيق الاتفاقية.
- ♦تواجه بعض الدول صعوبات جمة في تطبيق المادة (٦) من الاتفاقية حول إعفاء السلع الزراعية من الرسوم الجمركية، خاصة بسبب اختلاف الميزات النسبية بين الدول العربية في هذا المجال.
- ♦لم يتم حتى ذلك التاريخ وضع قواعد منشأ للسلع.
- ♦انخفاض كفاءة التجارة العربية، خاصة ما يتعلق بالعقبات الإدارية والمنافذ الجمركية وارتفاع تكاليف النقل.
- ♦عدم الاهتمام بالأساليب الحديثة للتعبئة والتغليف ومواصفات السلع الصناعية.

(٣/١) **مقترحات لتفعيل الاتفاقية.** وفي ضوء ما سبق رأى الخبراء أن تعديل الاتفاقية أسلوب غير عملي لتفعيلها، وطالبوا الدول التي لم تصادق عليها بالمصادقة. والواقع أن مذكرة الأمانة العامة بشأن تفعيل الاتفاقية أشارت إلى أن المادة السادسة منها تصلح قاعدة لإقامة منطقة تجارة حرة، بينما المادة الثامنة إذا ما جرى تطبيقها تنقل هذه المنطقة إلى اتحاد جمركي. ومن ثم أخذت المذكرة بما اقترحته ورقة أمانة مجلس الوحدة بإضافة بروتوكول تنفيذي بالتعديلات اللازمة[٥٤]. وقدم فريق العمل عددا من المقترحات تضمنت ما يلي:

(١/٣/١) مقترحات لتطوير أساليب تطبيق الاتفاقية، وتشمل:

- ♦إعادة التفكير في أسلوب عمل لجنة المفاوضات التجارية وتفعيل دورها وزيادة عدد السلع أو القوائم.
- ♦وضع إطار عام يشمل التزامات كافة الدول.
- ♦وضع فترات زمنية لتنفيذ القوائم السلعية.
- ♦وضع فترات زمنية لإقامة منطقة التجارة الحرة تتلاءم مع الفترات المحددة في اتفاقية منظمة التجارة العالمية لإقامة تكتل اقتصادي من خلال التخفيض التدريجي الشامل للرسوم الجمركية على السلع الصناعية وصولا إلى تحريرها الكامل.
- ♦يتم الاتفاق بالنسبة لقوائم السلع الجديدة على تخفيض نسبة ١٠ % بدءا من ١٩٩٧/١/١، ثم ينظر بعد ذلك في قيمة التخفيض الثاني، على أن يتم الإعفاء الكامل خلال عشر سنوات.
- ♦تحديد المواد ذات الحساسية في ضوء الهياكل الإنتاجية العربية وبنية المبادلات التجارية، ليجري وضعها في لائحة سلبية خلال المرحلة الانتقالية لإنشاء المنطقة، التي تمتد من ١٠ إلى ١٥ سنة.
- ♦إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية تدريجيا مع رفعها كليا بعد انتهاء المرحلة الانتقالية.
- ♦إعطاء ميزات تفضيلية للمنتجات العربية في الدول العربية.
- ♦إعطاء معاملات خاصة للدول العربية الأقل نموا.
- ♦إشراك القطاع الخاص في متابعة تنفيذ الاتفاقية، خاصة بتقديم الشكاوى وطرح المشاكل التي تواجه المصدرين والمستوردين ورجال الأعمال، وذلك من خلال الغرف القطرية ثم الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العرب، ومن ثم إلى الأمانة العامة لترفعها إلى المجلس الاقتصادي.
- ♦توحيد الإجراءات الجمركية والنماذج المستخدمة المعمول بها بجمارك الدول العربية.
- ♦اعتماد سلطة المنافذ الجمركية في كل بلد عربي في تطبيق الإعفاءات أو التخفيضات على القوائم السلعية.

♦أن تكون هناك متابعة دورية من قبل الأمانة العامة.

(٢/٣/١) مقترحات ترمي إلى تعزيز التبادل التجاري، وهي:

♦ضرورة تحويل القيود الإدارية والكمية إلى رسوم جمركية، ومن ثم يجري تخفيضها.

♦الربط المنسق بين عمليتي إنتاج وتبادل السلع بما في ذلك تقديم التسهيلات التمويلية لإنتاجها.

♦تشجيع الاستثمارات العربية في الدول العربية.

♦العمل على توحيد المواصفات والمقاييس.

♦تشجيع إقامة المعارض التجارية للمنتجات العربية في الدول العربية.

♦كما طالبوا بتحييد العمل الاقتصادي عن السياسة.

(٣/٣/١) مساندة الاتفاقية بالعمل على المستويات الأدنى: الثنائية وشبه الإقليمية، بعدد من الخطوات، منها:

♦تطبيق أسلوب الجات، بأن تدخل بعض الدول في مفاوضات مع شركائها التجاريين الرئيسيين من الدول العربية على تحرير قوائم سلعية فيما بينها ثم تعميم التحرير على باقي الدول العربية.

♦دمج القوائم السلعية الملحقة بالاتفاقيات الثنائية ما بين الدول العربية وبعضها البعض في قوائم السلع الجماعية في إطار الاتفاقية.

♦إمكانية دخول الدول العربية في مناطق تجارة حرة شبه إقليمية فيما بينها، وتبادل ما يتم تحريره بموجبها مع باقي الدول العربية.

(٤/٣/١) مقترحات فريق العمل في اجتماعه الثاني، التي وصل إليها في ضوء ملاحظات الدول على تقريره الأول، وتشمل[٥٥]:

♦أن اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية هي الأساس لتنفيذ منطقة تجارة حرة عربية، على أن تجري دراسة أحكام الاتفاقية في ضوء أحكام اتفاقية الجات وتقديم المقترحات الملائمة.

♦أن يتم تنفيذ منطقة التجارة الحرة العربية خلال مدة لا تتجاوز ١٢ سنة وفق أحكام

الجات.

♦أن تفعيل الاتفاقية يتطلب مراجعة أسلوب التفاوض المتبع لتطبيق الاتفاقية، بجانب إيجاد آليات التنفيذ، من ضمنها إنشاء لجان فنية متخصصة لوضع الأساليب العملية للتنفيذ والمتابعة.

♦وهو يتطلب مزيدا من الدراسة والتشاور بين الجهات المختلفة المعنية داخل كل دولة عربية، مما يستدعي قيام الأمانة العامة بإحالة كافة الدراسات المقدمة في هذا الشأن لدراستها وإبداء رأيها خلال ثلاثة شهور.

وعرضت نتائج هذه الأعمال على الدورة ٥٧ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي (٤-١٩٩٦/٣/٧)، فأصدر قراره[٥٦] بالدعوة إلى تفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية بهدف تحقيق إقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى تضم كافة الدول العربية، وتتماشى مع أوضاع واحتياجات الدول العربية ومع أحكام منظمة التجارة العالمية. وشكل المجلس لجنة وزارية سداسية برئاسة وزير الصناعة والتجارة الأردني للنظر في برنامج تنفيذي لتفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري تحقيقا لهذا الغرض.

رابعا – إعلان إقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى

لقيت الدعوة إلى إقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى دفعة قوية من مؤتمر القمة. فقد أدت الأوضاع الحرجة التي تعرض لها الوطن العربي بسبب تعثر مسيرة السلام إلى إصدار القمة العربية غير العادية قرارها رقم ١٩٧ في ١٩٩٦/٦/٢٣ "بتكليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي باتخاذ ما يلزم نحو الإسراع في إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وفقا لبرنامج عمل وجدول زمني يتم الاتفاق عليهما". وبناء عليه شكل المجلس لجنة وزارية سداسية[٥٧] لإعداد برنامج تنفيذي وجدول زمني للمنطقة. وفي ضوء الاتصالات التي أجرتها الأمانة العامة، عقد فريق الخبراء اجتماعا آخر عرضت نتائجه على اللجنة السداسية قبيل الدورة ٥٩ التي أصدر فيها المجلس قراره[٥٨] بالإعلان عن قيام منطقة تجارة حرة عربية كبرى خلال عشر سنوات ابتداء من ١٩٩٨|١|١، والموافقة على البرنامج التنفيذي المقدم من اللجنة السداسية. وطلب المجلس تطوير عمل ومهام الإدارة

العامة للشؤون الاقتصادية بالأمانة العامة للجامعة بما يتواءم وتحقيق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وتكليف اللجان المنصوص عليها في البرنامج بالقيام بمهامها وعرض تقاريرها أولا بأول على المجلس، واستمرار اللجنة السداسية الوزارية خلال المراحل الأولى من تطبيق البرنامج التنفيذي لمعالجة ما قد يعترضه من عقبات، مع ضم تونس إليها. كما طالب المنظمات العربية المتخصصة والمؤسسات المالية العربية المشتركة والاتحادات العربية، كلا في مجال اختصاصه، بالعمل على تطوير نظمها ومهامها بما يتواءم وتحقيق هدف إقامة المنطقة. وكلف المجلس الأمانة العامة بإعداد دراسة وافية عن المناطق الحرة القائمة في الدول العربية وعرضها عليه قبل نهاية ١٩٩٨ لاتخاذ قرار بشأن معاملة منتجاتها في إطار البرنامج التنفيذي.

(١) البرنامج التنفيذي لاتفاقية تيسير تنمية التبادل التجاري لإقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى

اعتمد القرار الصادر من المجلس الاقتصادي والاجتماعي برنامجا تنفيذيا كإطار لتفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين البلاد العربية لإقامة منطقة تجارة حرة عربية كبرى. وهكذا تفادى المجلس ما كان يترتب على اقتراح مجلس الوحدة بإصدار بروتوكول تنفيذي استنادا إلى كل من قرار السوق المشتركة واتفاقية التيسير، من إشراك لمجلس الوحدة أو السوق العربية المشتركة في إدارة المنطقة. كما استبعد الإشارة إلى أي مرحلة أخرى تلي إقامة المنطقة الحرة. وبموجبه يتم تحرير كافة السلع المتبادلة بين الدول الأطراف وفقا لمبدأ التحرير التدريجي بتخفيض الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل اعتبارا من ١٩٩٨/١/١، بنسب سنوية متساوية من مستوياتها السارية في ١٩٩٧/١٢/٣١، أو من المستويات اللاحقة المترتبة على أي تخفيض فيها بعد ذلك التاريخ على أن يتم إنجاز التحرير بالكامل خلال ١٠ سنوات تنتهي في ٢٠٠٧/١٢/٣١. وتصنف السلع حسب النظام المنسق Harmonized System. ويمكن باتفاق الدول الأطراف أثناء هذه الفترة وضع أي سلع تحت التحرير الفوري. كما يطبق التحرير المتدرج على قوائم السلع العربية التالية:

- السلع الزراعية والحيوانية والمواد الخام المعدنية وغير المعدنية، المحددة في المادة السادسة من الاتفاقية.
- السلع العربية التي أقر المجلس إعفاءها قبل تاريخ تنفيذ البرنامج.
- إجازة استبعاد عدد من السلع الزراعية من الإعفاء لفترات زمنية محددة (الرزنامة الزراعية) خلال مدى البرنامج، وهي عادة فترات ذروة الإنتاج حسب مواسمه في كل دولة، حرصا على استقرار أسعارها.
- استبعاد المنتجات والمواد المحظور استيرادها أو تداولها لأسباب دينية أو صحية أو بيئية أو بسبب الحجر الزراعي.

وتعامل السلع التي تدخل التبادل وفقا لهذا البرنامج معاملة السلع الوطنية في الدول الأطراف فيما يتعلق بقواعد المنشأ والمواصفات والمقاييس واشتراطات الوقاية الصحية والأمنية والرسوم والضرائب المحلية، مع مراعاة الأحكام والقواعد الدولية فيما يتعلق بالأسس الفنية لإجراءات الوقاية ومواجهة حالات الدعم وإجراءات معالجة خلل ميزان المدفوعات، وفيما يتعلق بتعريف ومعالجة حالات الإغراق والأسس الفنية لمكافحته[٥٩].

وكلف البرنامج لجنة المفاوضات التجارية[٦٠] بمتابعة التزام الدول بعدم إخضاع السلع العربية المتبادلة إلى أي قيود غير جمركية تحت أي مسمى كان، وهي التدابير والإجراءات التي قد تتخذها الدولة الطرف للتحكم في الواردات لغير الأغراض التنظيمية أو الإحصائية، وبخاصة القيود الكمية والنقدية والإدارية. من جهة أخرى أخذ البرنامج بقواعد المنشأ التي أقرها المجلس إلى حين قيام لجنة قواعد المنشأ بإعدادها[٦١]. وتتعهد الدول الأطراف بتطبيق مبدأ الشفافية وإخطار المجلس بالمعلومات والبيانات والإجراءات واللوائح الخاصة بالتبادل التجاري بما يكفل حسن تنفيذ الاتفاقية وبرنامجها التنفيذي. ويتم التشاور بين الدول الأطراف حول النشاطات الاقتصادية الأخرى المرتبطة بتحرير التجارة، وهي الخدمات المرتبطة بالتجارة والتعاون التكنولوجي والبحث العلمي وحماية حقوق الملكية الفكرية. وللدول المصنفة حسب قواعد الأمم المتحدة بأنها أقل نموا (بما في ذلك فلسطين) أن تطلب معاملة تفضيلية لفترة زمنية يقرها المجلس.

ويتولى المجلس متابعة تنفيذ البرنامج بصورة دورية، نصف سنوية، كما يتولى فض المنازعات الناشئة عن تطبيق البرنامج التنفيذي. ويجري تشكيل لجنة تسوية المنازعات المنصوص عليها في الماد (١٣) من اتفاقية التيسير. ويستعين المجلس في عمله بعدد من اللجان التي يشكلها لهذا الغرض، وهي لجنة قواعد المنشأ، ولجنة المفاوضات التجارية، ولجنة التنفيذ والمتابعة التي تعتبر لجنة تنفيذية للبرنامج ولها صلاحيات المجلس وتجتمع ٤ مرات سنويا وتصدر قراراتها بأغلبية الثلثين.

(٢) تباطؤ التنفيذ

نظرا لأن البرنامج التنفيذي يعتبر تنفيذا لاتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري فقد اقتصر الالتحاق بالمنطقة على الدول الثماني عشرة المصادقة على الاتفاقية، بينما اعتذرت عنها كل من الجزائر وجزر القمر وجيبوتي وموريتانيا لأسباب خاصة. وقدر نصيب الدول المصادقة ٩٢ % من التجارة العربية البينية البالغة ٢٨,٥ بليون دولار من جملة التجارة العربية البالغة ٣٠٦,٥ بليون. واقتصر اتخاذ الإجراءات الفعلية في الموعد المقرر على أربع دول، هي الأردن والسعودية وسوريا ومصر، بينما أبدت ليبيا استعدادها لسبق الجدول الزمني للبرنامج إذ أنها لا تفرض رسوما تجاه الدول العربية. وخلال العامين الأولين تزايد عدد الدول المنفذة للبرنامج حيث وصل إلى ١٤ دولة في أوائل عام ٢٠٠٠، هي الأردن والإمارات والبحرين وتونس والسعودية وسوريا والعراق وعمان وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب. ومن المنتظر أن يرتفع العدد إلى ١٥ دولة عند الاستجابة لطلب موريتانيا تحديد موعد لإيداع وثائق تصديقها على اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية. وينخفض بذلك عدد الدول غير المصدقة على الاتفاقية إلى ثلاثة، الجزائر وجيبوتي وجزر القمر. وتظل أربع دول أقل نموا أعضاء في الاتفاقية خارج المنطقة. فبالإضافة إلى فلسطين، لم يتضح بعد موقف الصومال بسبب الظروف التي تمر بها، بينما تذرعت اليمن بالتزامها ببرنامج إصلاح اقتصادي، إلا أنها بدأت مؤخرا تتخذ إجراءات الانضمام إلى المنطقة. وأبلغت السودان عن موافقة الجهات الرسمية فيها على الانضمام وتشكيل فريق عمل لهذا الغرض. إلا أن هاتين الدولتين لن تتمكنا من الاستفادة من مزايا

منطقة التجارة إلا بعد استكمال إجراءات التنفيذ، وقد خصص لهما دعم فني من البنك الإسلامي للتنمية لهذا الغرض. ويقدر عدد سكان مجموعة الدول المنضمة إلى المنطقة بأكثر من ١٩٠ ملين نسمة، وبمتوسط دخل فردي يصل إلى ٣ آلاف دولار، وتتجاوز قيمة إنتاجها المحلي الإجمالي ٥٢٢ مليار دولار في ١٩٩٨. وتبلغ صادراتها البينية ١٣,٢ مليار دولار تمثل نسبة ٩٦ % من الصادرات العربية، و ٩١ % من الواردات البينية. وهكذا بدأت بعض المخاوف التي ترتبت على تباطؤ التنفيذ في البداية من أن تصبح منطقة التجارة الحرة الكبرى بدورها حبرا على ورق[٦٢] مثل المحاولات السابقة لتحرير التجارة، لا سيما أن المهام المتبقية يسيرة، إذ أن هناك عدة قضايا بحاجة إلى حسم.

(٣) مشاكل التنفيذ[٦٣]

(١/٣) الرزنامة أو الأجندة الزراعية

تشير التجارب المتتالية إلى أن أهمية السلع الزراعية والحيوانية في اقتصادات عدد من الدول العربية تدفع إلى عدم التزام هذه الدول بما يقضي به البرنامج التنفيذي وما سبقه من اتفاقيات من تحرير تلك السلع. ولذلك فإن البرنامج التنفيذي راعى أن يتضمن، إلى جانب قواعد الإعفاء التدريجي على مدى عشر سنوات، أجندة زمنية، أي رزنامة زراعية تحدد المواسم الزراعية لعدد من السلع الزراعية التي تعفى خلالها الدول الأطراف من تطبيق تخفيض الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل، على ألا يتجاوز هذا نهاية أمد البرنامج. والغرض هو تمكين الدول الأعضاء من تكييف إنتاجها الزراعي مع متطلبات التداول الحر في المنطقة الكبرى. ولذلك كلف خبراء من الأمانة العامة والدول ومنظمة التنمية الزراعية ببحث الموضوع، على أن ينجزوا الدراسة في سبتمبر/أيلول ١٩٩٨. وبناء عليه أقرت لجنة التنفيذ والمتابعة المعايير التالية:

- ♦الاقتصار على السلع الزراعية المنتجة خلال المواسم الطبيعية، بما يتيح للدول التخصص وفقا لمزاياها النسبية. ويعني هذا استبعاد المنتجات التي يجري إنتاجها خارج المواسم بأساليب تحكمية.
- ♦تقتصر الرزنامة على السلع الزراعية الطازجة، فلا تستفيد بها السلع التي تجرى عليها

عمليات تجهيز تساعد على إطالة عمرها، أو عمليات تحويل تغير من طبيعتها الخام.

◆تقتصر الرزنامة على فترات ذروة الإنتاج وليس كامل فترات الحصاد أو الجني أو الجمع للمحصول. ويجوز تعدد فترات الذروة لمراعاة اختلافها في المناطق المناخية المختلفة داخل الدولة الواحدة.

◆لا تتجاوز قوائم الحماية الزراعية ١٠ سلع، والحد الأقصى لفترة الذروة للسلعة الواحدة سبعة شهور، بمجموع لا يتجاوز ٤٢ شهرا.

◆لا تتضمن الرزنامة أصناف الخضر الورقية بأنواعها، نظرا لأن غالبية هذه الخضر تنتج في مواسم قصيرة ومتعاقبة على مدار العام.

◆لا يدرج في الرزنامة السلع التي ليس لها نظير ينتج في الدول الأعضاء الأخرى.

وتجري مراجعة الرزنامة كل عامين لتقييم جدواها في ضوء ملف لكل سلعة يتضمن بيانات متكاملة عنها.

(٢/٣) الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل

نص البرنامج التنفيذي في مادته الأولى، فقرة (٤)، على أن يشمل التخفيض التدريجي للرسوم الجمركية، الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل، وفقا لما تقضي به اتفاقيات مراكش. فرغم أنها لا تشكل جزءا من الهياكل الجمركية للدول المعنية فإنها تحدث فيه نفس الآثار التي تترتب على الحواجز والقيود الجمركية. بل إنها تضر بشفافية الحواجز التجارية، إذ يغلب عليها عدم الوضوح، وعدم معرفة المصدر أو المستورد مسبقا بها، وبتأثيرها على القيمة السوقية للسلعة. كما تتعدد الجهات الحكومية التي تتولى فرضها وتحصيلها، مما يضيف عوائق بسبب أساليب وقواعد تحصيلها. وكان من المفترض أن تقوم الدول الأعضاء بإدماج هذه الرسوم والضرائب ضمن هيكل تعريفتها الجمركية قبل إيداعها لدى الأمانة العامة، حتى يتم التخفيض التدريجي متضمنا إياها. إلا أن العديد من الدول الأعضاء لم يفعل ذلك. وقد كشفت بلاغات التنفيذ من الدول العربية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال عام ١٩٩٩ عن أن بعض الدول العربية تقوم بفرض رسوم وضرائب عند الاستيراد من الخارج تزيد في بعض الأحيان عن عشرة أنواع. وتفرض

الدول العربية، عدا خمس من الدول الخليجية (باستثناء الإمارات)، نوعا أو أكثر من هذه الرسوم، التي يمكن تصنيفها في ثلاث فئات أو صيغ، هي:

- الرسوم مقابل خدمات معينة تقدم للبضائع المستوردة، إلا أن قيمتها الحكومية تتعدى قيمة الخدمة المقدمة.
- ضرائب استيراد مكملة للتعريفة الجمركية، وتفرض على للبضائع المستوردة بدون خدمة معينة تقابلها.
- رسوم وضرائب محلية تفرض على الواردات دون أن تفرض على المنتج الوطني المقابل.

وإزاء ذلك أوصى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الرابعة والستين (سبتمبر/أيلول ١٩٩٩) بمطالبة الدول العربية الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية بالبدء بحصر هذه الرسوم والضرائب والإفصاح عنها والتعريف بها كخطوة أولية، ومن ثم يجري إدماجها بتقديم جداول التعريفة الجمركية مبينا فيها الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل والمطبقة لديها منذ تاريخ بدء تطبيق البرنامج التنفيذي لمنطقة التجارة الحرة العربية. كذلك طالبها بالعمل على ربط رسوم الخدمات على السلع المستوردة بالتكلفة الفعلية للخدمة، وإلغاء العمل بالرسوم التصاعدية، وعلى إلغاء بعض الرسوم الأخرى كالرسوم القنصلية والطوابع على شهادات المنشأ، بالإضافة إلى تطبيق مبدأ المعاملة الوطنية على كل الدول العربية الأعضاء في المنطقة. ونظرا لالتزام الدول الأعضاء بإزالتها بنهاية عام ٢٠٠٧، يجب تخفيضها بنسب توازي ما طبق من نسب تخفيض حتى الآن، ثم بنسبة ١٠ % لكل من السنوات المتبقية. وقد يخلق هذا عبئا لا تستطيع بعض الدول العربية تحمله، خاصة أن عملية حصر هياكل هذه الرسوم أو الضرائب قد تستغرق وقتا طويلا للانتهاء منها وتعميمها على الدول العربية.

(٣/٣) القيود غير الجمركية

ويرتبط بعض هذه القيود بمسائل إدارية وإجرائية، في حين أن بعضها الآخر يأخذ شكل قيود كمية ونقدية تؤثر بشكل مباشر على تدفق التجارة. وهي تعتبر عقبة أساسية

أخرى أمام تحرير التجارة. فبعض الدول الأعضاء في المنطقة الحرة تمنع استيراد بعض السلع الزراعية والصناعية بهدف حماية المنتجات المحلية أو لأسباب بيئية أو صحية أو أمنية. ويعتبر هذا مخالفا لأحكام البرنامج التنفيذي فيما يخرج عن نطاق قوائم السلع التي أقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي منع استيرادها. كما تفرض بعض الدول على العاملين في التجارة الحصول على تراخيص لاستيراد السلع العربية أو تضع قيودا نقدية في شكل تعقيدات مصرفية تواجه عمليات فتح الاعتماد للاستيراد. بينما تلجأ بعض الدول إلى المغالاة في استخدام الاشتراطات الخاصة بالمواصفات والمقاييس والاشتراطات البيئية، بالإضافة إلى تعدد الجهات التي يلزم الاتصال بها قبل الحصول على موافقتها قبل تخليص البضاعة، الأمر الذي لا ينسجم مع مبدأ تطبيق معاملة مماثلة لتلك التي تحصل عليها المنتجات الوطنية. وقد تلجأ بعض الدول إلى تعقيد الإجراءات الجمركية على الحدود عند تخليص البضاعة أو للسماح لها بالمرور (الترانزيت). فقد تستغرق المعاملات عدة أيام، وقد تصل إلى أسبوعين، كما أن التفتيش قد يجري بصورة تؤدي إلى إتلاف البضائع. وتقوم حاليا المنظمة العربية للتنمية الإدارية بإجراء مسح شامل للمنافذ الجمركية العربية بغرض وضع حلول للمشاكل التي تصادفها التجارة العربية في انتقالها عبر الحدود.

(٤/٣) قواعد المنشأ التفصيلية

تعتبر قواعد المنشأ من أهم أدوات ضمان أن تنصب المعاملة التفضيلية على المنتجات الوطنية والحيلولة دون منح سلع أجنبية مزايا تفضيلية عند انتقالها عبر حدود الدول أعضاء المنطقة الحرة. ويلاحظ أن القواعد المطبقة حاليا، والتي تكتفي بتحديد نسب معينة للقيم المضافة الوطنية تسمح بالتلاعب لإظهار استيفاء النسبة التي تجعل السلعة من منشأ عربي. والواقع أن غياب الاتفاق على قواعد تفصيلية، بالإضافة إلى افتقاد معظم الدول العربية إلى وجود قواعد منشأ وطنية، قد فتح الباب أمام المبالغة في استثناء جانب كبير من السلع من التحرير، وزاد من دواعي الاختلاف بشأن العديد من السلع فيما يتعلق باعتبارها سلعا وطنية أم أجنبية تبعا لاختلاف نسبة المكون المحلي بها. لذلك كلف المجلس الاقتصادي والاجتماعي كلا من المنظمة العربية للتنمية الصناعية والمنظمة العربية للتنمية الزراعية

بإعداد قواعد منشأ تفضيلية للسلع الداخلة في اختصاص كل منهما. غير أنهما لم تتوصلا إلى وضع تصور نهائي لها. فلم يتجاوز ما قامت به المنظمة العربية للتنمية الصناعية وضع مجموعة من المبادئ التي تحكم قواعد المنشأ، أهمها استناد تلك القواعد إلى أسس تفضيلية بما يخدم عملية التبادل التجاري، وأن تكون تلك القواعد أساسا أيضا لاتفاقات تحرير التجارة العربية الثنائية جنبا إلى جنب مع منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. كذلك دعت إلى الأخذ بفكرة قواعد المنشأ التراكمية، بما يسمح بتوفير أكبر فرص ممكنة من التكامل العربي، من خلال إعطاء معاملة تفضيلية لمنتجات وطنية تساهم فيها عناصر إنتاج من عدة دول أعضاء في المنطقة وفق خطوات تصنيعية تحقق الوصول إلى تشابك إنتاجي للوصول إلى منتجات ذات منشأ إقليمي، مع الأخذ في الاعتبار الظروف الاقتصادية للدول العربية الأقل نموا ومنحها معاملة استثنائية. كذلك أوصت المنظمة بالاستفادة من قواعد المنشأ السائدة في التجمعات والتكتلات الاقتصادية العالمية وتحقيق أكبر قدر ممكن من التوافق مع هذه القواعد لرفع القدرات التنافسية للسلع العربية. كما أقرت المنظمة البدء بالصناعات التي يمكن أن تحقق أكبر قدر ممكن من التكامل الصناعي، خاصة صناعات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة، والصناعات الكيماوية والبتروكيماوية، والصناعات الغذائية والهندسية والمعدنية. وفيما عدا ذلك تبقى القضية قيد البحث والتشاور والدراسة في إطار المنظمة.

(٣/٥) ضوابط منح الاستثناءات

أتاحت اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري والبرنامج التنفيذي للمنطقة الحرة نوعين من الاستثناءات، أحدهما لا ينطبق عليه البرنامج التنفيذي، ويشمل المواد المحظور استيرادها أو تداولها أو استخدامها لأسباب دينية أو صحية أو أمنية أو بيئية أو لقواعد الحجر الزراعي والبيطري (المادة ٤ من ثانيا في البرنامج). أما الثاني والجدير بالدراسة فهو الاستثناء المؤقت لبعض السلع من تطبيق التخفيض التدريجي للرسوم الجمركية والرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل أو فرض قيود كمية وإدارية أو الإبقاء على ما هو قائم منها، وذلك في ظل ظروف اقتصادية معينة تبينها الدولة المعنية ويوافق عليها المجلس

الاقتصادي والاجتماعي (المادة ١٥ من الاتفاقية). وباستثناء الدول الخليجية الست، فإن الدول الأعضاء الأخرى تقدمت بطلبات استثناء وفقا لهذه المادة واستمرت في ممارسة هذا السلوك خلال عام ١٩٩٩، حتى بلغ عددها ٨٣٢ سلعة من إجمالي ٦٠٠٠ سلعة يشملها النظام. ويلاحظ أنه بعد عامين من بدء تطبيق البرنامج التنفيذي في ١٤ دولة عربية، لم تتجاوز السلع التي خضعت للتبادل الحر وفقا للبرنامج، عددا محدودا من السلع الهامشية، مثل المنظفات والصابون والشامبوهات، بينما ظلت السلع الغذائية والهندسية ومواد البناء والملابس الجاهزة .. إلخ خارج نطاق التبادل الحر، رغم أن الأصل هو التحرير التام وأن الاستثناء يجب أن يكون في أضيق الحدود ولفترة زمنية محدودة ويستند إلى مبررات اقتصادية جادة تتعلق بعوامل الإنتاج والتكلفة الاقتصادية بسبب الاعتماد على استيراد مدخلات الإنتاج، أو لضعف القدرة التنافسية للسلعة. وشملت المجموعات السلعية المقدمة للاستثناء السجاد والغزل والملابس الجاهزة والحديد والسيراميك والبلاط وملح الطعام وسيارات الركوب وسيارات النقل والمقاعد والأثاث والأسلاك والموصلات الكهربائية والأسمنت والرخام والأجهزة الكهربائية والأدوية والبلاستيك والمصنوعات الجلدية والإطارات. ويلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي تأخر في البت في هذه الطلبات، ويعكس هذا تخوف المجلس من رفض هذه الطلبات رغم عدم معقولية غالبيتها، حتى لا يؤدي ذلك لتذمر بعض الدول وانسحابها من المنطقة. ورغم أن المجلس لم يقر هذه الاستثناءات حتى سبتمبر ١٩٩٩ فقد طبقت جميع الدول العربية هذه الاستثناءات بالفعل، إما من جانب واحد بموجب قرارات داخلية، أو في إطار اتفاقيات عربية ثنائية.

ويقدر أنه من بين حوالي ٤٠ مجموعة سلعية تقدمت بها ٦ دول عربية (الأردن، تونس، سوريا، لبنان، مصر، المغرب) خلال الدورة الرابعة والستين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٣-١٦/٩/١٩٩٩، بلغ عدد المجموعات التي استندت إلى مبررات اقتصادية حوالي (١١) فقط مقابل (٢٩) مجموعة سلعية استندت إلى مبررات غير اقتصادية. وتشمل هذه المبررات التخوف من الآثار الانحسارية للتكامل ومن الآثار الاجتماعية. وهي تشمل التذرع بوجود احتكار محلي بموجب اتفاقات أو عقود امتياز يصعب التحلل منها، أو صغر

حجم الصناعة، أو حماية الموارد المالية للخزانة، أو حماية ميزان المدفوعات، أو عدم وجود قواعد منشأ تفصيلي، أو أن الصناعة تمر بإعادة هيكلة، أو وجود فائض في الإنتاج، أو وجود تعهد حكومي مسبق باستمرار الحماية الجمركية. كما يستند أحيانا لاعتبارات اجتماعية لكون السلعة تساهم في تشغيل الأيدي العاملة. ويعكس هذا انخفاض القدرة التنافسية لمعظم السلع والصادرات العربية، خاصة أن النسبة الغالبة من هذه السلع نشأت في إطار حماية محلية. ولا زال الاعتماد على الرسوم والقيود الجمركية والأشكال المختلفة من الدعم وغيرها من أساليب الحماية تمثل الآلية الرئيسية في حماية الصناعات المحلية الناشئة في ظل استمرار هذا الانخفاض.

ولذلك كان من اللازم اعتماد مجموعة من القواعد والضوابط التي يتعين أن يستند إليها طلب الاستثناء. من هذه الضوابط أن لا ينظر في طلبات الاستثناء إلا من الدول العربية التي بدأت التنفيذ الفعلي للبرنامج، وأن يتضمن طلب الاستثناء بيان المبررات والظروف الداعية للحصول عليه. واستبعدت السلع الزراعية من الاستثناء باعتبار أن الرزنامة الزراعية تراعي الاعتبارات الخاصة بها. كما حصرت الطلبات في السلع المنتجة في الدولة الطالبة ولها مثيل ذو منشأ وطني في الدول الأعضاء.

ويتم منح الاستثناء للسلعة لمدة زمنية واحدة غير قابلة للتجديد، وبحد أقصى أربع سنوات. وللجنة التنفيذ والمتابعة صلاحية تقليص المدة إذا اتضح عدم حاجة الاستثناء إليها. ولا تمنح السلعة الواحدة إلا نوعا واحدا من الاستثناء، حرصا على عدم التوسع في الاستثناءات بما يعرقل فاعلية المنطقة الحرة. وتلتزم الدولة طالبة الاستثناء بتقديم معلومات كافية عن كل من السلع المطلوب استثناؤها، بما في ذلك حجم الإنتاج والاستهلاك والاستيراد والتصدير، والأهمية الاقتصادية للسلعة من حيث تشغيل الأيدي العاملة والاستثمارات، وأثرها على الميزان التجاري، وكذلك الأهمية النسبية للسلعة في التجارة الخارجية للدولة مع الدول العربية الأعضاء في المنطقة، وذلك عن آخر خمس سنوات متاحة. وعند الحصول على الاستثناء يتعين على الدولة المعنية تقديم تقرير سنوي إلى لجنة المفاوضات التجارية ومن ثم إلى لجنة التنفيذ والمتابعة، يتضمن تحديثا للمعلومات المقدمة

بشأن السلعة المستثناة. وأخيرا فإنه في حالة استثناء أي سلعة يتم تصديرها من دولة عضو إلى دولة عضو أخرى، فإنه يحق للدولة المصدرة أن تطلب من لجنة التنفيذ والمتابعة الحصول على استثناء مماثل. وهكذا فإن اتساع قضية الاستثناءات من جانب، وعدم البت فيها من جانب آخر، واستنادها في الغالب إلى مبررات غير اقتصادية، إنما يكشف عن وجود صعوبات حقيقية تواجه تطبيق منطقة التجارة الحرة بشكل جاد وحقيقي، مما يثير التساؤل عن قدرة الدول العربية على تحرير التجارة بحلول عام ٢٠٠٧.

(٦/٣) منتجات المناطق الحرة

طالبت معظم الدول الأعضاء باستبعاد منتجات المناطق الحرة من تطبيق البرنامج التنفيذي لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى مستندة إلى عدد مبررات، أهمها الاختلاف بين هذه المناطق فيما يتعلق بقواعد شهادات المنشأ. فبعضها يعتمد على نسبة المكون المحلي والأجنبي، بينما يعتمد البعض الآخر على نسبة المساهمة في رأس المال. من ناحية أخرى تتمتع منتجات هذه المناطق بميزة تنافسية مقارنة بالمنتجات المحلية خارج المناطق الحرة نظرا للامتيازات والتسهيلات الممنوحة لهذه المنتجات. ومن ثم فإنها تعد منتجات منافسة للمنتجات العربية، بينما يستهدف البرنامج التنفيذي إعطاء أفضليات للمنتجات العربية فقط دون غيرها. إلا أن الاختلاف حول إدراج هذه المنتجات ما زال مستمرا، حيث أيدت بعض الدول الأعضاء إعفاء السلع والمنتجات التي تستخدم مكونات محلية بنسبة ٤٠ % أو أكثر من الرسوم الجمركية في حدود قيمة المواد والتكاليف والنفقات المحلية الداخلة في صنعها، وخاصة المنتجات التي تتضمن نقل تكنولوجيا هامة. وفي جميع الحالات لا بد من تحديد نوعية السلع التي يمكن منحها المعاملة التفضيلية. كذلك اختلفت الدول العربية بشأن الامتيازات الممنوحة للاستثمار في المناطق الحرة. فبعضها أيد تلك الامتيازات، بينما رأت دول أخرى أن هذه الامتيازات قد تؤدي إلى الإضرار بالسلع العربية بسبب ارتفاع القدرة التنافسية لهذه السلع.

خامسا – إعادة إحياء السوق العربية المشتركة

وعلى صعيد آخر نظم كل من مجلس الوحدة واتحاد المستثمرين العرب والاتحاد العام للغرف التجارية المصرية بمشاركة الاتحاد العام للغرف العربية واتحاد المصارف العربية ندوة حول السوق العربية المشتركة في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية[٦٤]. وقد أكدت هذه الندوة في توصياتها على تطوير العمل الاقتصادي العربي المشترك، بالانتقال به من مستويات التعاون الثنائي والتعاون الإقليمي الانتقائي إلى مستوى التكامل القومي الشامل والمترابط والمدعوم بالإرادة السياسية الجماعية وذلك بإقامة السوق العربية المشتركة الموسعة، باعتبارها حاجة موضوعية وأداة أساسية لإعادة تشكيل العلاقات الاقتصادية العربية، ولتفاعل المصالح القطرية والقومية، على أن يكون إنشاؤها انطلاقا من مشروع "منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى" الجاري بحثه (آنذاك) في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية، والتي يمكن أن تتطور مستقبلا إلى مراحل أعلى على طريق التكامل والتكتل الاقتصادي العربي. غير أن استئثار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإنشاء منطقة التجارة الحرة العربية، دفع بعض الجهات إلى محاولة إحياء السوق العربية المشتركة كعملية قائمة بذاتها. ففي يونيو/حزيران ١٩٩٨ تأسست "الهيئة البرلمانية للسوق العربية المشتركة"، كجهاز برلماني شعبي دائم ومستقل لتفعيل مشروع للسوق العربية المشتركة في إطار الاتحاد البرلماني العربي. وأعلنت في أول اجتماع لها خلال ١٩٩٩ عن مبادرة بضرورة اختصار المدة الزمنية للبرنامج التنفيذي لإقامة منطقة التجارة الحرة العربية من خلال رفع شريحة الخفض الجمركي إلى ١٥ % بدلا من ١٠ % سنويا.

وكان أهم المبادرات إعلان مجلس الوحدة في دورته الثامنة والستين، في الأسبوع الأول من ديسمبر ١٩٩٨ عن بدء "البرنامج التنفيذي" لاستئناف تطبيق أحكام السوق العربية المشتركة في جانبها التجاري، ومدته ثلاث سنوات. ويدعو الدول السبع أعضاء السوق (الأردن، سوريا، العراق، ليبيا، مصر، موريتانيا، اليمن) إلى التحرير الكامل للتبادل التجاري بينها من كافة الرسوم والقيود غير الجمركية خلال ثلاث سنوات فقط، ٢٠٠٠-

٢٠٠٢، وذلك بالبدء بإلغاء ٤٠ % من الرسوم على السلع فـــي ينـــاير ٢٠٠٠، و ٣٠ % أخرى في يناير ٢٠٠١، ثم ٣٠ % الباقية في يناير ٢٠٠٢، مع الإلغاء الكامل لجميع القيود الإدارية والرسوم غير الجمركية في يناير ٢٠٠٠. وأعلن الأمين العـــام لمجلـــس الوحـــدة الاقتصادية أن هناك ٦ دول أخرى تدرس إمكانية تطبيقها للبرنامج التنفيذي، هي تونـــــس، الجزائر، السودان، فلسطين، لبنان، المغرب. وتظل القضية هي كيفية اختصار المـــدة فـــي ظل الصعوبات التي تواجهها المنطقة الكبرى، وكيفية التوفيق بين أحكام المنطقتين، ومسار الدول التي تمضي في طريق السوق المشتركة

هوامش الفصل الرابع

(٣٦) أنظر نص الاتفاقية في، جامعة الدول العربية، الإدارة الاقتصادية: **اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية**. وثائق اقتصادية رقم ٢ (تونس ١٩٨٢). أنظر أيضا، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**، مرجع سابق، صص ٤٣٦-٤٤٦. وكذلك محمد محمود الإمام: **السوق العربية المشتركة في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية**، مرجع سابق، صص ٢٥-٣٨.

(٣٧) أنظر، صص ٣٨-٤١ من المرجع الأخير

(٣٨) المرجع السابق، صص ٣٦-٣٧.

(٣٩) الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية: **تقرير وتوصيات فريق العمل المشكل بموجب قرار المجلس رقم ٨٤٢| د٤٠٠ بتاريخ ٥|١٢|١٩٨٣ ومرفقاته**. م / و / ق / د٤١، البند الأول/ ٢. عمان، ٢٧-٢٨/٥/١٩٨٤.

(٤٠) أنظر صص ١٠٨-١١٤ من، **الاتفاقيات العربية الجماعية الصادرة عن مجلس الوحدة**، مرجع سابق.

(٤١) وذلك بموجب القرار رقم ٧٨٠/ د٣١/ جـ ٤ - ٧/٦/١٩٧٨، الذي أقر الاتفاق التجاري طويل الأجل.

(٤٢) المرفق رقم ٢ بالقرار رقم ٨٦٢/ د٤٢ بتاريخ ٢/١٢/١٩٨٤.

(٤٣) القرار رقم ٩٧٤/ د٥٦ بتاريخ ١٩٩٢/٢٧١٢، بشأن السوق العربية المشتركة وتنمية التبادل التجاري.

(٤٤) مذكرة الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية حول **مقترحات للتخطيط الاستراتيجي لبرامج عمل جديدة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية لفترة السنوات العشر (١٩٩٥-٢٠٠٥) على ضوء المتغيرات الاقتصادية الدولية والإقليمية والتطورات الاقتصادية المحلية في الدول العربية**. صص ٧-١١.

(٤٥) قرار المجلس رقم ٩٨٧ / د ٥٨ في ٥/١٢/١٩٩٣، المعزز بالقرار رقم ١٠٠٣ / د ٦٠ في ٤/١٢/١٩٩٤.

(٤٦) الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **مشروع إطار عام لإقامة منطقة تجارة حرة عربية**؛ ورقة عمل مقدمة للاجتماع الطارئ للجنة التنسيق العليا للعمل العربي المشترك، القاهرة، ١٢-١٣/٢/١٩٩٥. أنظر أيضا صص ١٤-٢٢ من **التقرير نصف السنوي للأمين العام المقدم إلى الدورة العادية الحادية والستين**. م / و / ق / د ٦١، ٢/٦/١٩٩٥.

(٤٧) تضمنت مذكرة **التخطيط الاستراتيجي** عددا من الأنشطة المساندة لتحرير التجارة منها إقامة شركة عربية قابضة للتسويق وشركة للشحن البحري وأخرى للتعبئة والتغليف، ودراسة الصفقات المتكافئة، وتنظيم سلسلة نشاطات ترويجية للتجارة العربية، وإقامة نقاط اتصال لخدمة القطاع الخاص. كما شملت أنشطة في مجالات الاستثمار بما في ذلك المشروعات المشتركة، والأمن الغذائي، والهياكل التنظيمية والقانونية، والتعاون الفني والتقني.

(٤٨) الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **تقرير وتوصيات فريق الخبراء الاقتصاديين العرب لبحث جدول الأعمال الاستراتيجي لبرامج عمل مجلس الوحدة اقتصادية العربية للسنوات العشر ١٩٩٥-٢٠٠٢ في نطاق العمل الاقتصادي العربي المشترك**، القاهرة، ١٨-١٩٩٥/٤/٢٠.

(٤٩) قرار مجلس الوحدة الاقتصادية رقم ١٠١٣ / د ٦١ في ١٩٩٥/٦/٧.

(٥٠) أنظر ص ٨٧٦ من، محمد محمود الإمام: "دور العمل العربي المشترك في تحقيق التنمية المستقلة". صص ٨٢٥-٨٧٦ من، مركز دراسات الوحدة العربية: **التنمية المستقلة في الوطن العربي**. بيروت، يناير ١٩٨٧. معاد نشره في صفحات ٤١-٨٥ من، **المستقبل العربي**، السنة التاسعة، العدد ٩٣، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٦، بيروت لبنان.

(٥١) خطاب الأمين العام للجامعة الافتتاحي للدورة ٥٣ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٩٩٤، وكلمته في ندوة "التحديات الاقتصادية للعالم العربي في مواجهة التكتلات الاقتصادية الدولية"، دبي، يناير/كانون الثاني ١٩٩٥، والقرارات الصادرة من المجلس في هذا الشأن، والتي سيشار إليها فيما بعد.

(٥٢) الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: **محضر اجتماع فريق عمل الخبراء الحكوميين وغرف التجارة العربية لتفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، وصولا إلى منطقة تجارة حرة عربية كبرى**، القاهرة، ١٥-١٩٩٦/١/١٦.

(٥٣) وهو الباب الذي أضيف في ١٩٦٥ بناء على جهود مجموعة دول عدم الانحياز، ويعفي الدول النامية من شرط المعاملة بالمثل وفقا لمبدأ الدولة الأولى بالرعاية.

(٥٤) ورقة عمل الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: **تفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية للوصول إلى منطقة تبادل حر**. القاهرة، يناير ١٩٩٦.

(٥٥) المنعقد في ١٩٩٦/٣/٢. وقد عقد الفريق اجتماعين آخرين في إطار دورتي المجلس رقم ٥٨ (سبتمبر ١٩٩٦) و ٥٩ (فبراير ١٩٩٧).

(٥٦) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٢٧١ - د ٥٧ بتاريخ ١٩٩٦/٣/٦. أنظر أيضا في خطوات الإعداد للمنطقة، عبد الرحمن السحيباني: **تحرير التبادل التجاري العربي، "منطقة التجارة الحرة العربية"**. ورقة مقدمة إلى "الندوة العربية حول التجارة والاستثمار"

التي نظمتها الأمانة العامة للجامعة العربية في القاهرة، ٢٥-٢٦/٥/ ١٩٩٧.

(٥٧) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٢٨٨ - د ٥٨ بتاريخ ١٨/٩/١٩٩٦. وضمت اللجنة كلا من الأردن والإمارات والسعودية وسوريا ومصر والمغرب، ومعها الأمانة العامة للتنسيق مع جميع الدول العربية.

(٥٨) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٣١٧ - د ٥٩ بتاريخ ١٩/٢/١٩٩٧.

(٥٩) تحفظ العراق على الإشارة إلى القواعد والاتفاقيات الدولية، معتبرا أن المرجعية الوحيدة هي المجلس الاقتصادي والاتفاقيات العربية. وفاته أن التعديل جاء بناء على التمشي مع أحكام منظمة التجارة العالمية وهو ما نصت عليه ديباجة القرار ١٣١٧ التي لم يتحفظ عليها، بل تحفظ على الإشارة في البرنامج إلى قرار مؤتمر القمة !

(٦٠) وهي اللجنة المشكلة في إطار اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري، بموجب القرار رقم ١٠٣٧ - د٤٢، ٣/٩/١٩٨٧.

(٦١) اللجنة التي أنشأها المجلس بقراره رقم ١٢٤٩ - د٥٦ في ١٣/٩/١٩٩٥، والقواعد التي أقرها المجلس بقراره رقم ١٢٦٩ - د٥٧ في ٧/٣/١٩٩٦.

(٦٢) كان هذا هو العنوان الذي نشرت به جريدة **الأهرام** القاهرية ملخص أعمال ندوة حول المنطقة نظمها منتدى الحوار الاقتصادي بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية يوم ٤/٣/١٩٩٨، وتعليقات الأستاذ عبد الرحمن السحيباني الأمين العام المساعد للشؤون الاقتصادية في هذا الصدد. أنظر أيضا القسم الثالث من باب النظام الإقليمي العربي بعنوان "عقبات كبرى وفرص ضعيفة لتطوير التجارة" صص ١٥٣-١٦٢ من، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية: **التقرير الاستراتيجي العربي**، ١٩٩٩. مطابع الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠.

(٦٣) أنظر مثلا الفصل الثاني عشر من، صندوق النقد العربي وآخرون: **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، سبتمبر/ أيلول ١٩٩٩ وأعداد سابقة.

(٦٤) وذلك على أساس **ورقة العمل الرئيسية** التي أعدها د. محمد محمود الإمام. مرجع سابق. القاهرة، ١٩٩٦.

الفصل الخامس

الأبعاد الأخرى للمنهج التبادلي وتقييم نتائجه

مقدمة

رأينا أن المدخل التجاري ظل موضع اهتمام المجتمع العربي، وتوالت محاولات كل من مجلس الوحدة والمجلس الاقتصادي استعادة مسيرته، سواء من خلال محاولة الأول تفعيل قرار السوق المشتركة، أو إعادة الثاني صياغة الاتفاقيات التفضيلية انتهاء بالعودة إلى إقامة منطقة تجارة حرة كبرى. وصاحب ذلك محاولات استكمال باقي مقومات المنهج التبادلي، وهو جهد ساهمت فيه مؤسسات عربية أخرى تم إنشاؤها للقيام بوظائف محددة في بعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وكان من الطبيعي أن تتكرر محاولات تسوية المدفوعات الجارية بعد أن تعثر إنشاء اتحاد مدفوعات عربي. كما اهتمت أجهزة عديدة بتحقيق الحريات الأخرى بجانب تحرير التجارة وما يتعلق بها من مدفوعات، خاصة وأن بعضها أنشئ لسد النقص الذي لم تتمكن المجالس الشمولية من تغطيته. وسوف نعرض فيما يلي جانبا من الخطوات التي اتخذتها الأجهزة المختلفة. ونختتم هذا الفصل بتقييم نتائج هذا المنهج.

أولا – تحرير المدفوعات الجارية

اقترنت اتفاقية ١٩٥٣ لتسهيل التبادل التجاري باتفاقية أخرى لتسديد مدفوعات المعاملات الجارية، بينما تضمن قرار السوق العربية المشتركة ترتيبات مبدئية لتحرير المدفوعات الجارية إلى أن يتم إنشاء اتحاد مدفوعات عربي، وهو ما بدأ النظر فيه خلال المرحلة الأولى للسوق، ولكنه لم يتحقق كما رأينا من قبل، واتجه التفكير إلى إنشاء صندوق النقد العربي بدلا منه. ومع تعدد الجهات المهتمة بتحرير التبادل التجاري وإقرار

اتفاقية لتيسير وتنمية التبادل التجاري، انتقلت عمليات تحرير المدفوعات الجارية من مجلس الوحدة إلى مؤسسات العمل العربي المشترك الأخرى، وذلك كما يلي.

(١) اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري

نصت المادة العاشرة من اتفاقية لتيسير وتنمية التبادل التجاري التي أقر المجلس الاقتصادي (في أوائل ١٩٨١، أنظر الفصل الرابع/أولا) على الآتي:

"١) تشجّع الدول الأطرافِ من خلال سياستها النقدية والمصرفية التبادل التجاري بينها وتسهّل توفير التمويل اللازم له وتوسيع قاعدته بشروط تفضيلية وميسرة.

"٢) يضع صندوق النقد العربي، وفقا لاتفاقية إنشائه، النظام المناسب لتيسير تسوية المدفوعات الناجمة عن التبادل التجاري العربي بين الدول الأطراف، كما يكلف بتقديم المقترحات الخاصة بالسياسات المصرفية التي تخدم الغرض نفسه إلى البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية وفقا لتوجيهات المجلس.

"٣) تُحَث المؤسسات المالية العربية المشتركة، وفق نظمها الخاصة، على تشجيع عمليات التبادل التجاري بين الدول الأطراف، وتيسير وتقديم التمويل اللازم لها وتوسيع قاعدتها طبقا لشروط تفضيلية ميسرة.

"٤) تُحث المؤسسة العربية لضمان الاستثمار والمؤسسات العربية المختصة على توفير الضمان اللازم للتبادل التجاري بين الدول الأطراف وفق شروط تفضيلية وحسب نظمها الخاصة."

وهكذا شملت الاتفاقية مختلف أساليب التمويل التي تساعد على تيسير وتنمية التبادل التجاري البيني، بما فيها:

- ◆التمويل المباشر لكل من التبادل التجاري والقاعدة الإنتاجية اللازمة له.
- ◆توفير ضمان لهذا التمويل، لتشجيع الأطراف المعنية على تقديم التمويل المطلوب.
- ◆تسوية المدفوعات الجارية المترتبة على التبادل البيني (وهو ما كان يهدف إليه اتحاد المدفوعات).

وقد انشغلت أجهزة العمل العربي المشترك بهذه التوجيهات خلال عقد الثمانينـــات. وأكـد مؤتمر التجارة العربية أهمية قيام الدول باتباع سياسات نقدية ومصرفية تؤدي إلى تشـــجيع التبادل التجاري البيني بما توفره من أسس تفضيلية، وأوصى المجلس الاقتصـــادي الـدول بإخطار الأمانة العامة بهذه السياسات حتى يمكن تعميمها.

(٢) صندوق النقد العربي

رغم أن صندوق النقد العربي اتخذ شكل جهاز مسئول عن التكامل النقدي بين الـــدول العربية (يضم في عضويته جميع الدول العربية، باستثناء جزر القمـــر وجيبوتـــي)، إلا أن التفكير في إنشائه جرى في إطار إيجاد بديل لاتحاد المدفوعات العربي، خاصة وقد نـــص عليه قرار السوق العربية المشتركة. وتعددت الأدوات التي استخدمها الصندوق في مجـــال تيسير المدفوعات المتعلقة بالتبادل التجاري منذ نشأته في أوائل ١٩٧٧.

(١/٢) تسوية المدفوعات الجارية

تنص اتفاقية الصندوق (المادة ٤/ح) على إنشاء نظام لتسوية المدفوعات الجارية بيـــن الدول الأعضاء بما يعزز المبادلات التجارية البينية. وحددت لهذا الغرض أن "يخصـــص الصندوق ما يكفي من موارده المدفوعة بعملات الدول الأعضاء لتقديم التسهيلات الائتمانية اللازمة لتسوية المدفوعات الجارية بين الدول الأعضاء وفقا للقواعد والنظم التي يقررهـــا مجلس المحافظين وفي إطار حساب خاص يفتحه الصندوق لهذا الغرض." (المـــادة ٥/و)، حيث كان ٢ % من الحصص الأصلية يسدد بالعملات الوطنية. وقام الصندوق فـــي ١٩٨١ بطرح مقترح بالإطار الأساسي لتسوية المدفوعات بين الدول العربية تعددت آراء الـــدول بشأنه. فبينما اقترح الأردن أن يصدر الصندوق دينارا عربيا خاصا بهدف تشجيع التبـــادل التجاري العربي وتسهيل المدفوعات بين الدول العربية، رأت سوريا والمغرب إقامة شـبكة من الترتيبات الثنائية يجري فيها استخدام العملات المحلية لتسوية المدفوعات، لتتطور فيمـا بعد إلى نظام تسوية متعدد الأطراف، بينما ذهبت آراء أخرى إلى التوسع في التسهيل الذي

أقره الصندوق لتشجيع التبادل التجاري العربي (أنظر البند التالي)، أو تقديم تسهيلات مباشرة لتمويل التجارة البينية (أنظر البند ٣/٢).

على أن أهم ما أوصت به اللجنة الموسعة المكلفة بالدراسة، وأقره الاجتماع السابع لمحافظي المصارف المركزية العربية (آب/أغسطس ١٩٨٢)، كان ضرورة تنمية وتطوير القاعدة الإنتاجية التي يستند إليها التبادل كأساس لتنمية هذا التبادل. وفي الاجتماع التالي لمحافظي المصارف المركزية (آب/أغسطس ١٩٨٣) نوقش مقترح ببرنامج لإقراض متوسط (أو طويل الأجل) للمصارف التجارية ومؤسسات التمويل الأخرى، وتمت الموافقة على مقترحات تقدم بها الصندوق بشأن التمويل المباشر من خلال برنامج إقراض قصير الأجل بضمان مستندات التصدير المعاد خصمها من قبل المصارف المركزية للدول الأعضاء في الصندوق. كما صار تأكيد على الاهتمام بتطوير القاعدة الإنتاجية العربية وتنويعها بما يسمح بإيجاد الأساس المستمر لتوسيع التبادل التجاري بين الدول العربية، والتوصية لدى صناديق ومؤسسات تمويل التنمية العربية بإعطاء أهمية خاصة لتمويل المشروعات الإنتاجية لتوسيع القاعدة الإنتاجية التي يكون من شأنها تنمية التبادل التجاري بين الدول العربية. وكان هذا مؤشرا على أن محاولات التنسيق الإنتاجي، وبخاصة الصناعي، ظلت قاصرة عن توفير هذه القدرة.

وفي ظل التطورات في القطاع المالي العربي قرر مجلس محافظي صندوق النقد العربي (نيسان/ إبريل ١٩٨٣) تشكيل لجنة وزارية لتطوير أنظمة الهيئات المالية العربية. وقد أوصت هذه اللجنة تلك المؤسسات بإعداد دراسة متكاملة ومترابطة عن سبل وأساليب تطوير التجارة العربية البينية، كُلاً في حدود صلاحياته، مع التركيز على الجوانب التالية:

- تمويل المشروعات المؤدية إلى توسيع القاعدة الإنتاجية أو زيادة القدرة التصديرية.
- تمويل عمليات التجارة البينية.
- توفير ائتمانات وضمانات التمويل للمعاملات التجارية بين الدول العربية.

ثم أوصت اللجنة فيما بعد بأن يقوم الصندوق بتخصيص جزء من موارده الذاتية لأغراض التمويل المباشر حتى يمكن الإسراع في تنفيذ هذا التمويل، كما طالبت المؤسسات التمويلية

الأخرى بالنظر في تخصيص جانب من مواردها الذاتية لدعم برنامج الصندوق في هذا الصدد. وفي نفس الوقت أوصت الصندوق بمتابعة دراساته للتمويل متوسط الأجل للتجارة بين الدول العربية. وكان مؤدى كل ذلك التراجع عن قاعدة تسوية المدفوعات الجارية، أو معالجة العجز الناشئ عنها.

(٢/٢) تسهيل تشجيع التبادل التجاري

أقر مجلس محافظي صندوق النقد العربي في ١٩٨١ إضافة نوع جديد إلى القروض التي نصت عليها اتفاقيته باسم "تسهيل تشجيع التبادل التجاري بين الدول الأعضاء"، وذلك بهدف تدعيم وتنمية المبادلات التجارية بين الدول العربية (الأعضاء في الصندوق) عن طريق تمويل كل أو جزء من العجز الحاصل في الميزان التجاري الإقليمي الذي قد تتعرض له الدولة العضو في مبادلاتها مع بقية الدول الأعضاء. ووضع مجلس المديرين التنفيذيين للصندوق القواعد الإجرائية لهذا القرض في مطلع ١٩٨٢. ويتقرر القرض في حدود ١٠٠ % من اكتتاب الدولة العضو المدفوع بعملات قابلة للتحويل، على ألا يتجاوز حجم العجز الإجمالي في قيمة مبادلاته التجارية مع بقية الدول الأعضاء خلال السنة الحالية أو السابقة، أو الجزء المتبقي لبلوغ مديونية الدولة العضو تجاه الصندوق الحد الأعلى للاقتراض والذي كان قد رفع من ٣٠٠ % إلى ٤٠٠ % من الاكتتاب المدفوع بعملات قابلة للتحويل (باستثناء القروض التعويضية التي كانت حدودها ١٠٠ % أخرى)، أيهما أقل. ولم يكن هذا القرض مشروطا بالاتفاق على برنامج تصحيحي، بل وضعت له شروط أخرى، مثل موقف الاحتياطيات الأجنبية الإجمالية للدولة العضو، والتزاماتها الأخرى، وانسجام سياستها التجارية مع الأهداف العامة للتكامل الاقتصادي العربي، وخدمتها لتنمية المبادلات التجارية مع باقي الدول الأعضاء. ويقدم القرض دفعة واحدة أو بدفعات حسب رغبة وطلب الدولة العضو، أو بناء على ما تتطلبه الأوضاع المالية للصندوق.

غير أن الأوضاع الاقتصادية غير المواتية، وتزايد عدد الدول الأعضاء المؤهلة للاقتراض من الصندوق خلال عام ١٩٨٣، أدت إلى قيام الصندوق بتخفيض الحدود العليا

للاقتراض من ٤٠٠ % إلى ٢٥٠ %، والحد الأعلى لـــهذا التســهيل (وكذلــك للقــرض التعويضي) إلى ٥٠ % بدلا من ١٠٠ % من الاكتتاب المدفوع بعملات قابلـــة للتحويـــل. ونظرا لأنه كان قد تقرر في نفس السنة زيادة رأسمال الصندوق بمبلغ ٣٣٢ مليون دينـــــار عربي حسابي (الدينار = ثلاث و.ح.س.خ.) ليصل إجمالي رأس المال المصرح والمكتتب به إلى ٦٠٠ مليون د.ع.ح.، تسدد على خمسة أقســاط ســنوية متســاوية اعتبــارا مــن إبريل/نيسان ١٩٨٤، فقد اشترط الصندوق ألا يسمح بالاقتراض على الأقساط الجديـــدة إلا إذا بلغت جملة المدفوع منها ٨٥ % بعد استبعاد حصــــة مصــر (المجمــدة عضويتـــها) وفلسطين (المؤجلة). وخلال ست سنوات قدم الصندوق ١١ قرضا من هذا النوع اســتفادت منها ثماني دول، قيمتها ٦٤,٧٣ مليون دينار عربي حسابي، تعادل حوالـــي ٢٥٠ مليـــون دولار أمريكي[٦٥]. وكان من أهم المشاكل التي حدت من فاعلية هذا القرض أن الدول ذات العجز الكلي الكبير غالبا ما تكون ذات فائض إقليمي. وتقرر في ١٩٨٩ إنهاء العمل بـــهذا القرض والتوجه نحو التمويل المباشر للتجارة.

(٣/٢) برنامج تمويل التجارة العربية

رأينا أن قضية تمويل التجارة شغلت الفكر العربي، وهو ما اتضح من توصيات مؤتمر التجارة العربية الذي حث الصندوق على متابعة دراساته عـــن دور المؤسســات الماليــة العربية في تنمية التجارة العربية. والواقع أن الصندوق كان قد تقدم بمشروع على غـــرار بنك بلادكس الذي أنشأته أمريكا اللاتينية لتمويل التصدير، وتشارك فيه البنوك المركزيـــة ومؤسسات مالية رسمية قطرية وإقليمية ودولية، وبدأ أعماله برأســمال يبلـــغ ٩٩ مليـــون دولار. ونوقش مقترح الصندوق في لجنة فنية ضمت ممثلين عن جميـــع الـــدول العربيـــة والمؤسسات المالية والمصرفية المهتمة بالتجارة العربية، ثم في اجتماع استثنائي لمحـــافظي البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية. وقد تبنت دول الفائض مقترح اشتراك الصنـــدوق في التمويل المباشر للتجارة البينية، بدعوى أنها لا تستفيد من موارد الصندوق (رغم تزايـــد حاجة دول العجز إليها)، مما دفع إلى تخفيض الصندوق حدود إقراضه كما أشرنا من قبل. وهكذا أصدر مجلس محافظي الصندوق قرارا في ١٩٨٨ يقضي بحجز مبلغ ٢٥٠ مليـــون

دولار من موارد الصندوق (تعـــادل ٦٣,٤١٢ مليــون د.ع.ح. فــي ١٩٨٩/١٢/٣١، أو ٢٢ % من رأسماله المدفوع البالغ حوالي ١.١ بليون دولار) لحين إقرار النظام الأساســي لبرنامج تمويل التجارة العربية، الذي أقره في اجتماعه السنوي التــالي فــي مــارس/آذار ١٩٨٩. وكانت الفلسفة التي قام عليها البرنامج هي العمل على اختصــار الطريــق عنــد الاتصال مع المتعاملين في التجارة العربية، بواسطة توفير التمويل للمصدرين والمستوردين العرب من خلال الأجهزة القائمة والتي يمكنها أن تدخل في مجال تمويل الصادرات البينية.

وتتكون موارد البرنامج من رأسماله المصرح به، البالغ ٥٠٠ مليون دولار أمريكــي، والاحتياطات، وودائع المؤسسات المالية ومؤسسات التمويل لديه، وما يمكن توفــيره مــن خلال الاقتراض من الأسواق المالية أو أية مصادر أخرى توافق عليها الجمعية العموميــة. وقد أنشئ البرنامج كشخصية اعتبارية مستقلة مقرها أبو ظبي (مدينــة مقــر الصنــدوق). وبمقتضى المادة الرابعة من النظام الأساسي للبرنامج تحددت الجهات المتاح لها أن تســاهم فيه بثلاث فئات: الفئة (أ) وتشمل الصنــدوق ومؤسســات التمويــل العربيــة المشــتركة والمؤسسات المالية والمصرفية الحكومية في الدول الأعضاء. وتساهم هذه الفئة بما لا يقـل عن ٥١ % من رأسمال البرنامج. والفئة (ب) وتشمل المؤسسات المالية والمصرفية غــير الحكومية في الدول الأعضاء، ولا يتجاوز نصيبها ٣٥ % من رأس المال. أما الفئة (جــ) التي يخصص لها ما لا يزيد عن ١٤ % من رأس المــال فتشــمل المؤسســات الماليــة والمصرفية الدولية والعربية/الأجنبية المشتركة. ولا تتجاوز التزامــات المســاهم حصتــه المدفوعة في رأس المال. وقد وجهت الدعوة إلى سبع مؤسسات عربية مشتركة ذات صلــة بتنمية التجارة العربية، وإلى ثمانين مصرفا تجاريا من مختلف الدول العربية، بالإضافة إلى سبعة من المصارف العربية المشتركة. غير أن غالبية المساهمات جاءت مــن الفئــة (أ) (٨٨,٣ %) إذ ساهم صندوق النقد العربي بنسبة ٥٠ % والصندوق العربي للإنماء بنســبة ٢٠ % (أي ١٠٠ مليون دولار)، وساهمت عشر مؤسســات أخــرى بنســبة ١٨,٣ %. واقتصرت مساهمة ٢١ مؤسسة من الفئة (ب) على ١٢ مليون دولار أي ٢,٤ % ومؤسسة واحدة (اليوباف) من الفئة (جــ) بربع مليون دولار أي ٠,٠٥ %. أي أن جملة المساهمات

من ٣٤ مؤسسة بلغت ٤٥٣,٧ مليون دولار، بنسبة ٩٠,٧٣٥ %. وظلت عند هذا المستوى منذ منتصف ١٩٩٠. ويلاحظ أن مساهمات القطاع الخاص بلغت ١١,٧ %، وهو ما لم يحقق الطموح في أن يكون البرنامج باكورة لمشاركة القطاع الخاص بصورة فعالة. وفي ١٩٩٧ قررت الجمعية العمومية إصدار ٨١٨ سهما قيمتها ٤,١ مليون دولار للراغبين (بيعت بعلاوة إصدار ١,٢ مليون)، أما باقي رأس المال وقدره ٤٢,٢ مليونا فقد وزع على المساهمين خصما على الأرباح غير الموزعة. وهكذا ارتفع نصيب صندوق النقد إلى ٢٧٤ مليون دولار (٥٤,٨ %) وصندوق الإنماء إلى ١٠٩,٥ مليون (٢١,٩ %)، بينما حاز الباقي ٤٠ مساهما من البنوك المركزية والتجارية بانضمام ٨ مساهمين جدد. ويلاحظ أن هذا لم يحقق الطموح في أن يكون البرنامج باكورة لمشاركة القطاع الخاص بصورة فعالة[٦٦].

وتحدد الهدف من البرنامج بتنمية التجارة بين الدول العربية، وتحقيق أهداف اتفاقية صندوق النقد العربي واتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، وذلك بتوفير التمويل للتجارة بين الدول العربية وتعزيز القدرة التنافسية للمصدّر العربي. ويقتصر البرنامج على إعادة تمويل التجارة العربية في السلع عربية المنشأ والخدمات المصاحبة لها (كأجور الشحن وتكاليف التأمين). وتعتبر السلع من منشأ إحدى الدول العربية إذا تم إنتاجها أو تصنيعها في تلك الدولة من مواد أولية وعناصر إنتاج أخرى ناشئة فيها أو في أي دولة عربية أخرى، أو إذا بلغت نسبة القيمة المضافة إليها في الدول العربية المعنية ٤٠ % أو أكثر؛ يستثنى من ذلك النفط الخام والسلع المستعملة والسلع المعاد تصديرها وأي سلع أخرى يضيفها مجلس الإدارة. كما يقتصر الانتفاع بموارده على المصدرين والمستوردين في الدول العربية الذين يتعاملون في السلع والخدمات المؤهلة للتمويل من قِبل البرنامج.

ويتم التعامل مع البرنامج من خلال وكالات وطنية تعيّنها الدول العربية لأغراضه. ولكل دولة أن تعين وكالة وطنية أو أكثر، تقوم بالمهام التالية:

- الدخول في اتفاقيات خط ائتمان كجهة مقترضة من البرنامج.

♦خصم أو إعادة خصم مستندات الائتمان الناتجة عن تمويل صادرات أو واردات مؤهلة.

♦تمويل أو إعادة تمويل الائتمان السابق للتصدير الممنوح للمصدرين في الدول العربية المعنية إلى باقي الدول العربية.

♦إصدار أوراق مالية لصالح البرنامج مقابل التمويل الذي يوفره البرنامج.

♦التأكد من أن الصادرات والواردات الممولة أو المعاد تمويلها من قِبل الوكالة الوطنية، والائتمان السابق للتصدير الذي تقدمه والمطلوب إعادة تمويله من قِبل البرنامج، تتفق مع أحكام النظام الأساسي للبرنامج والقواعد والإجراءات الصادرة عنه.

ويتيح البرنامج للوكالة الوطنية خط ائتمان أو أكثر تقوم من خلالها بإعادة تمويل الائتمان الذي تكون قد قدمته للمصدرين أو المستوردين المتعاملين في التجارة العربية المؤهلة للتمويل من قِبل البرنامج، إما مباشرة، أو بطريق غير مباشر عبر المؤسسات المصرفية الأخرى المحلية، وبحد أقصى ٨٥ % من قيمة الائتمان المؤهل الذي تقدمه الوكالة الوطنية. وتقدَّم خطوط الائتمان وتسدَّد بالدولار الأمريكي. وتتولى الوكالات الوطنية التي يتم تعامل البرنامج من خلالها، عقد الاتفاقات وعقود القروض من البرنامج، وخصم أو إعادة خصم الأوراق المالية الناتجة عن تمويل عمليات تجارية مؤهلة للتمويل من البرنامج وإصدار أوراق مالية لصالح البرنامج مقابل التمويل الذي يقدمه وكل ما من شأنه تسهيل أعمال البرنامج.

وتقوم لجنة إدارة البرنامج التي تنتخبها جمعيته العمومية بتحديد نسب وفترات خطوط الائتمان التي يقدمها البرنامج للوكالات الوطنية المعنية لاقتناء الأوراق المالية التي تصدرها تلك الوكالات، أو لإعادة خصم ما تكون تلك الوكالات قد خصمته من أوراق. وتشمل أنواع الائتمان ما يلي(٦٧):

♦الائتمان اللاحق للتصدير، وهو الذي يقدمه المصدِّر في الدولة العربية المعنية بهدف تغطية الفترة الزمنية بين شحنه للبضائع واستحقاق الدفع على المستورد، والذي يكون

قد تم تمويله أو إعادة تمويله من قبل الوكالة الوطنية في البلد المصدر، مباشرة أو بصورة غير مباشرة.

- ◆الائتمان السابق للتصدير المقدم من قِبل الوكالة الوطنية في البلد المصدر، مباشرة أو بصورة غير مباشرة إلى الطرف الذي ينوي القيام بعملية التصدير بغرض تمويل المعاملات المتعلقة بالمراحل الإنتاجية السابقة لتجهيز السلع المصدرة والمؤهلة التي يضطلع بها، بما في ذلك إنتاج وتحضير أو تخزين تلك السلع، بشرط وجود عقد بيع ينص على تسليم البضائع قيد التعامل إلى مستورد في قطر عربي آخر، أو أي نظام تحدده الوكالة الوطنية للتثبت من أن الإنتاج موجه إلى التصدير لقطر عربي آخر.
- ◆ائتمان الواردات الذي تقدمه الوكالة الوطنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة في البلد المستورد إلى مستورد محلي، لتمكينه من السداد للمصدّر في بلد عربي آخر على أساس نقدي.
- ◆ائتمان المشترين المقدم من الوكالة الوطنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى مستورد من دولة عربية أخرى لتمكينه من السداد للمصدر الوطني على أساس نقدي.

ويشترط في الائتمان المؤهل لإعادة التمويل من قِبل البرنامج ألا يتجاوز ١٨٠ يوما. ويجوز إعادة تمويل الجزء المتبقي من ائتمان تمنحه الوكالة لآجال أطول بشرط ألا تتجاوز مدة هذا الجزء ١٨٠ يوما. كما يجوز رفع الآجال إلى ٣٦٥ يوما للائتمان المؤهل المقدم لبعض السلع التي يتم بيعها في العادة بهذه الآجال، بينما تنخفض الآجال إلى ٤٥ يوما من تاريخ الشحن بالنسبة للبضائع القابلة للتلف مثل الفواكه والخضر الطازجة. وفي حالة الائتمان السابق للتصدير تتحدد آجال الائتمان المؤهل لإعادة التمويل من قِبل البرنامج باحتياجات الإنتاج المحلي على ألا يتجاوز ذلك تاريخ الشحن الفعلي أو فترة ٣٦٥ يوما أيها أسبق.

ويستند البرنامج في أعماله إلى المعايير التجارية مع مراعاة إيجاد نوع من التوازن بين تحقيق أهدافه في تعزيز القدرة التنافسية للمتعاملين في التجارة العربية، وبين تحفيز البنوك التجارية وغيرها على المشاركة فيه والتعامل معه، والعمل على اكتساب القدرة على

الاعتماد على موارده الذاتية وتنميتها بما يمكنه من مواكبة التطورات في التجارة العربيـــة. وبناء عليه فإن الفائدة التي يتقاضاها يعادل سعرها سعر فائدة الإقراض بين البنوك في لندن (اللايبور) بالدولار الأمريكي، زائدا ٠,٢٥ % وهو ما يعتبر سعرا مناسبا بالنسبة إلى مـــا يجري التعامل به في الأسواق العالمية. وهو سعر ثابت، فإذا تغير فإن تغيره لا يكون بـأثر رجعي؛ وهو موحد لجميع الدول. وتبلغ فترة استخدام خطوط الائتمان التي يمنحها البرنامج سنة واحدة، يجوز تمديدها سنة أخرى. وقد يكون الائتمان الذي يقدمــه البرنــامج محــددا لإعادة تمويل صفقة معينة، أو عامًا مدته سنة قابلة للتجديد، لتمويل عدة صفقات، ويجــوز إعادة استخدام حصيلة السداد خلال فترة سريان الخط. ويجري السحب وفــق احتياجــات الدولة، مع دفع رسوم التزام على الجزء غير المسحوب من خط الائتمان بعد فترة ســماح ستين يوما من تاريخ التعاقد عليه، حددت في البداية بنسبة ٠,٧٥ %. ثم تقرر فيمــا بعــد تخفيض هذه النسبة إلى ٠,٢٥ % للأربعة شهور التالية لفــترة الســماح، ثــم ٠,٣٧٥ % للشهور الستة التالية. وتختلف فترات التمويل حسب طبيعة السلع: فهي من شهر إلى ســتة للسلع الاستهلاكية، ومن ٦ إلى ١٨ للسلع الوسيطة، ومـــن ١٢ إلــى ٣٦ شــهرا للســلع الرأسمالية. ثم تقرر تمديد هذه الأخيرة إلى ٦٠ شهرا.

كذلك يقبل البرنامج إدارة أية موارد تودع لديه من قبل أية دولة عربية من أجل تمويــل تجارتها مع بقية الدول العربية، أو من قبل مجموعة من الدول العربية من أجـــل تمويــل تجارتها فيما بينها أو مع بقية الدول العربية، وذلك لإتاحة الفرصة لإمكانات التطــور فــي التجارة العربية بين أي عدد من الدول العربية، كرافد هام لمسار التجارة بين جميع الــدول العربية. واستهدف البرنامج في بداية عمله مضاعفة الإمكانيــات الموجــودة فــي الــدول الأعضاء لتمويل التجارة في عام ١٩٩٠ بحيث يقوم خلاله بإعادة تمويل ما يعــادل ٣٠ % من الصادرات المؤهلة والقابلة للتمويل من قبله. واعتمد البرنامج بيانات التبــادل لأواخــر الثمانينات التي كانت تشير إلى أن الصادرات العربية البينية تبلغ حوالي ١٠ مليــار دولار، ٤٠ % منها على الأقل مؤهل، أي أنه كان يتوقع حجمــا يتجــاوز المليــار دولار. وبــدأ البرنامج نشاطه بعد أن تعطل العمل فيه بعض الوقت بســبب أحــداث الخليــج. وخــلال

السنوات الثلاث الأولى (٩١-١٩٩٣) تلقى ١٦٦ طلبا قيمتها ٣٩٧ مليون دولار لتمويل صفقات قيمتها ٥١٥,٥ مليونا. ومنح موافقات عددها ٩٤ وقيمتها ٢٦٣ مليون، عقد بشأنها ٣٤ اتفاقية قيمتها ١١٠ مليون دولار فقط. وهكذا جرى سحب ٣.٣ و ٣٠,٤ و ٣٢,٩ على التوالي بجملة ٦٦,٦ مليون دولار، سدد منها في السنتين الأخيرتين ١٤,٥ و ٢٤,٣. وهكذا كان رصيد المعاملات ٣.٣ و ١٩,٢ و ٢٧,٨ مليون دولار على التوالي[٦٨]. ويدعونا هذا للتساؤل حول دعوى أن التمويل من العوائق الأساسية للتبادل التجاري، وأن الصندوق ينبغي أن ينشغل به إلى الحد الذي قرره مجلس محافظوه، خاصة إذا أخذنا في الحسبان هيكل رأسمال بلادكس السابق بيانه. ومع الزمن اتسع نشاط البرنامج، فوافق في ١٩٩٧ بمفردها على ١٢٧ طلبا قيمتها الإجمالية ٢٣٥,٣ مليون دولار، وقام بتوقيع ٣١ اتفاقية خط ائتمان قيمتها ٢٢٠,٣ مليونا مقابل ١٤٢,٦ في ١٩٩٦. كما ارتفعت المسحوبات من ٨٧,٩ إلى ٢٠٢,٨ في نفس الفترة. وارتفع عدد الوكالات الوطنية إلى ٨٥ بزيادة ١٢ وكالة عن العام السابق، وهي تنتشر في ١٨ دولة عربية وثلاث أجنبية.

(٣) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: ضمان ائتمان الصادرات

يقترن بتقديم الائتمان نوعان من المخاطر[٦٩]: **مخاطر تجارية** مرجعها تصرفات المشتري (المدين)، مثل فسخه عقد التصدير أو إنهائه من جانبه، وعدم الوفاء سواء بامتناعه عن الدفع أو إعساره أو إفلاسه؛ **ومخاطر غير تجارية** تخرج عن إرادة طرفي العقد، مثل عجز المشترى عن الوفاء بحقوق المصدّر بسبب الخطر السياسي المتمثل في مصادرة أو تأميم ممتلكاته، أو اتخاذ السلطات العامة إجراءات تمنعه من تحويل مستحقات المصدّر بالنقد الأجنبي، أو الحروب والثورات أو الكوارث الطبيعية ...إلخ. وترتفع هذه المخاطر مع طول الأجل الذي يقدم عنه الائتمان. ويتيح الضمان للمصدّر أو البنك الممول الحصول على التعويض المناسب، مما يساعد على استمراره في نشاطه دون أن يحجم عن التصدير. من جهة أخرى فإن اطمئنان الممول على حقوقه يساعده على إتاحة التمويل الذي يقدمه بفائدة معقولة، فضلا عن أن الضمان يعفي المصدّر من رجوع البنك عليه في حالة عدم الوفاء بالورقة التجارية عند حلول أجلها. وفي حالة الائتمان قصير الأجل الذي يمنحه

المصدّرون يؤدي وجود جهة مستقلة عن طرفي التبادل إلى إزالة مخاوف المصدّر مما يجعله يقدِم على التصدير ويمكنّه من أن يحصل على حجم تمويل أكبر مقابل الأوراق التجارية المشمولة بالضمان. أما في حالة الائتمان متوسط وطويل الأجل، فإن مؤسسات التمويل غالبا ما تحجم عن تقديم القروض المرتبطة بعمليات التصدير بدون وجود الضمان ضد جميع المخاطر التي يمكن أن تؤدي إلى عدم الوفاء بأصل القروض والفوائد عليها، سواء كان مرجعها تجاري أو غير تجاري.

وقد كان الغرض الأساسي للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار هو تأمين المستثمر المؤمَّن له العربي بتقديم تعويض مناسب له عن الخسائر الناجمة عن المخاطر غير التجارية. ومنذ ١٩٨٦ وسّعت المؤسسة نشاطها بتوفير الضمان لائتمان الصادرات العربية ضد المخاطر التجارية، إضافة إلى غير التجارية، بهدف توفير حزمة متكاملة من الضمانات ضد نوعي المخاطر للائتمانات المرتبطة بالتبادل التجاري العربي. ويستثنى من الضمان الخسارة الناشئة عن عدد من المخاطر هي: المخاطر التي تنشأ قبل الشحن؛ أو عن القرارات المؤقتة التي تتخذها سلطات القطر المستورد أو قطر العبور محافظة على الصحة العامة أو الاستقرار أو النظام العام؛ أو عن انخفاض أو تخفيض سعر الصرف؛ أو عن الإجراءات التنفيذية لأحكام قضائية صادرة عن محاكم مختصة؛ أو عن عدم استخراج المشتري لرخص أو حصوله على الموافقات أو استيفائه للإجراءات اللازمة لإتمام عقد التصدير قبل شحن البضاعة؛ أو المتعلقة بشحنات مجهولة النوع أو المصدر أو القيمة.

وتقدم المؤسسة أربعة أنواع من عقود الضمان:

- عقد ضمان شامل يغطي كافة المخاطر التجارية وغير التجارية لجميع عمليات التصدير التي لا تتجاوز مدة الائتمان فيها سنة واحدة.
- عقد ضمان محدد للمخاطر التجارية وغير التجارية لعملية تصدير محددة إلى مشترٍ غير حكومي أيا كان أجل الائتمان.
- عقد ضمان محدد للمخاطر غير التجارية فقط لعملية تصدير محددة. ويصلح حينما يكون المشتري جهة حكومية أو قطاعا عاما تضمنه الحكومة، أو مستوردا خاصا يوثق

في أمانه من حيث المخاطر التجارية، لكنه ينتمي إلى قطر عالي المخاطر غير التجارية.

- عقد ضمان ائتمان مشترين يغطي القرض المقدم من مصرف عربي أو عربي/أجنبي مشترك إلى مستورد عربي لتمويل شراء منتجات عربية، ويجري السحب من القرض لصالح المصدر مباشرة تبعا للشحنات التي ينفذها، بينما يسدد المستورد القرض إلى المصرف على أقساط متفق عليها.

ويشترط لصلاحية عملية التصدير للضمان أن يكون الطرف المضمون مواطنا لإحدى الدول العربية أو شخصا اعتباريا حصصه أو أسهمه مملوكة بصفة جوهرية لأي منها أو لمواطنيها، بشرط أن يكون مركزه الرئيسي في أحدها (ويجوز التغاضي عن الشرط الأخير إذا كانت ٥٠ % من ملكيته لدول عربية أو مواطنيها). كما يشترط ألا يكون موطن الطرف المضمون هو القطر المستورد. أما بالنسبة للسلع محل عقد التصدير فيشترط أن تكون عربية المنشأ، وهو ما يتحقق إذا كانت موادا أولية من منتجات أحد الأقطار الأعضاء في المؤسسة، أو سلعا تم تصنيعها كليا أو جزئيا في أحدها، أو تم تجميعها أو تشكيلها إذا ما ترتبت على هذه العمليات قيمة اقتصادية مضافة واضحة للقطر المذكور، وأن تكون تلك السلع مصدرة إلى قطر عربي آخر. ويحدد التعويض عن الخسائر المتحققة بنسبة ٨٥ % تنخفض إلى ٧٠ % في حالة إعادة بيع البضاعة، بينما ترتفع إلى ٩٠ % في حالة رفض السلطات العامة تحويل قيمة البضاعة أو الدين. وتتراوح مدد استحقاق التعويض من شهر إلى ستة شهور حسب نوع الخطر، من تاريخ وقوعه.

وعند قيام برنامج تمويل التجارة العربية تم الاتفاق بينه وبين المؤسسة العربية لضمان الاستثمار على أن تقوم بتوفير الضمان للبرنامج، وذلك وفقا لنظام ضمان ائتمان الصادرات المعمول به لديها، مع منح البرنامج والوكالات الوطنية العاملة معه الأولوية في تنفيذ الطلبات المقدمة منها للضمان. وتوفر المؤسسة بموجب هذا الاتفاق الضمان للوكالات الوطنية على أساس تغطية جميع عملياتها المعاد تمويلها من قبل البرنامج، من خلال

خطوط الائتمان الممنوحة منه بحيث يمكن لتلك الوكالات تحويل الحق في ذلك الضمان إلى البرنامج، مما يمكّن البرنامج من إعادة تمويل الائتمان المقدم منها دون الرجوع إليها.

وخلال اثنين وعشرين عاما منذ إنشائها في ١٩٧٥ وحتى ١٩٩٦، قدمت المؤسسة عقودا لضمان ائتمان الصادرات بلغت جملتها ٨٧٥,٤ مليون دولار، على نحو ما هو مبين في جدول (٧). ويتضح من هذا الجدول أن ثلاث دول استحوذت على أكثر من نصف الضمانات. فعلى جانب الدول المصدرة تأتي في المقدمة المغرب (٢٠ %) والسعودية (٢٠ %) والأردن (١٤ %) بينما تحصل ١١ جهة أخرى على الباقي (٤٦ %). وعلى جانب

جدول (٧) عقود ضمان ائتمان الصادرات المقدمة من مؤسسة ضمان الاستثمار، ٧٥-١٩٩٨
(بألف دولار)

الدولة	٧٥-١٩٩٦		١٩٩٨	
	المصدرة	المستوردة	المصدرة	المستوردة
الأردن	١٢٦.٣٦٨	٣٨.٤٨٦	١٢,٨٣٠	٤٥٠
الإمارات	٤٤.٦٣٩	٢٨.٥٦٥	٨.٢٨٠	٦.٦٩٦
البحرين	٣٧.٦١٤	١١.٠٢٩	٦.٠٠٠	٣٧٦
تونس	٦٤.٧٢٦	٩.٢٨٣	٥٠٠	١٦٧
الجزائر	٤.٧٢٥	٩٧.٠٠٦	-	٤.٩٣٣
السعودية	١٧١.١٢٣	١٢٢.٢١٨	١٢.٤٢١	١٣.٤٩٩
السودان	١.٦٠٤	٩٤.٤٦٢	٣.٠٠٠	٢٠.٣٧٦
سورية	-	٣.٨١٢	١.٥٠٠	١.٧٩٨
الصومال	-	٢.٠٦٨	-	-
عمان	١٣٢	١٦.٣٧٤	-	٣٨٣
العراق	-	٢٥٥.١٤٩	-	-
قطر	-	٥.٥١٤	-	٨٣٣
الكويت	٩٢.١٨٢	١٦.٩٩٥	٥.٧٦٤	٩١٧
لبنان	٣٦.٠٤٩	٢٣.٥٥٣	٥.٠٤٨	١.٥٥٩
ليبيا	-	٥٢.٤٩٠	-	١.٤٧٤
مصر	٨٥.٠٠١	٣٤.٧١٨	١.١٠٠	١.٤٣٣
المغرب	١٧٨.٠٤٧	٢.٥٩٦	٣٥٠	١.٦٣٣
موريتانيا	-	٢.٤٤٢	-	٣٣
اليمن	-	٥٧.٧٧٢	-	٢٣٣
بنوك مشتركة	٩.٥٠٠	-	-	-
شركات مشتركة	٢٣.٧٢٢	٩٠٠	-	-
الإجمالي	٨٧٥.٤٣٢	٨٧٥.٤٣٢	٥٦.٧٩٣	٥٦.٧٩٣

المصدر: تقرير المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب (دمشق ١٧-١٩٩٣/٥/٢٠): جدول ص ١٢٢- التقرير السنوي للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار، ١٩٩٣ إلى ١٩٩٨.

الدول المستوردة تأتي على رأس القائمة العراق (٢٩ %) تليها السعودية (١٤ %) والجزائر (١١ %) والسودان (١١ %) ويذهب الباقي (٣٥ %) إلى ١٥ دولة أخرى. وكما هو معلوم فإن المؤسسة تقوم في الوقت نفسه بضمان عمليات الاستثمار. وقد بلغت جملة هذه العمليات في الفترة نفسها ٣٨٠ مليون دولار، أي بنسبة ٣٠ % من جملة الضمانات المقدمة، مما يعني أن نسبة ضمانات ائتمان الصادرات بلغت ٧٠ %. وإذا أخذنا في الاعتبار أن رأسمال المؤسسة يبلغ حوالي ٨١ مليون دولار، وأن احتياطياتها حوالي ١٤٣ مليونا، فإنها تكون قد قدمت ضمانا يعادل ٥,٦ أمثال مواردها، منها للصادرات ما يعادل ٣,٩ أمثال تلك الموارد. وتشير الدراسة المقدمة من المؤسسة إلى المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب (١٧-٢٠/٥/١٩٩٣) إلى أن إجمالي الطلب المتراكم على ضمانات المؤسسة خلال عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢ فقط بلغ ١.١ مليار دولار، نصفها يخص عمليات ضمان ائتمان الصادرات، لم تتمكن من تلبيتها بسبب محدودية مواردها. ولذلك فهناك محاولات لحث الدول الأعضاء على زيادة حصصها في رأسمال المؤسسة، والسماح للهيئات المالية العربية المشتركة والمؤسسات المالية الاستثمارية من القطاع الخاص والمشترك بالمساهمة في رأسمال المؤسسة، وقيام المؤسسة بعمليات لحساب الدول بإدارة أموال تعهد بها الدول إليها لأغراض تمويل صادراتها إلى الدول الأخرى. من جهة أخرى يشير الجدول (٧) إلى أن العقود المبرمة خلال ١٩٩٨ بلغت ٥٦,٨ مليون دولار أي ٤٦ % من إجمالي عقود الضمان المبرمة، والتي اختفت منها كل من الصومال والعراق. واستحوذت أربع دول على ٨٠ % من الدول المصدرة المضمونة، وهي السودان (٣٦ %) والسعودية (٢٤ %) والإمارات (١٢ %) والجزائر (٩ %). بالمقابل ذهب ثلاثة أرباع العقود المبرمة إلى خمس دول هي، الأردن (٢٣ %) والسعودية (٢٢ %) والبحرين (١١ %) والكويت (١٠ %) ولبنان (٩ %). واستطاعت السودان تسديد المتبقي عليها من رأس المال ليصبح رأس المال ٨٢ مليون دولار وترتفع حقوق المساهمين في المؤسسة إلى ٢٤٤ مليون دولار.

ثانيا – تبادل المعلومات التجارية

انتقل الاهتمام بتبادل المعلومات التجارية في ١٩٩١ إلى برنامج تمويل التجارة العربية الذي أقام "شبكة معلومات التجارة العربية" Inter-Arab Trade Information Network (IATIN). وفي نطاقها قام بتطوير "نظام معالجة معلومات التجارة العربية" IATIS، و "نظام معالجة الفرص التجارية" TOMS. وتستفيد هذه الشبكة من التطورات الكبيرة في الحاسوب وفي أدوات الاتصال، بما في ذلك البريد الإليكتروني، وتوفر شبكات معلومات عالمية. وتسعى إلى التعرف على نقاط الارتباط في الدول العربية وعلى ما يتوفر في هذه الدول من وسائل اتصال لتزويدها ببرمجيات مناسبة للتعامل مع نظام معالجة البيانات، ووضع خطة لكل نقطة ارتباط لتجميع وتخزين المعلومات التجارية على الصعيد القطري. وتسعى الشبكة إلى توفير معلومات عن المتعاملين بالتجارة العربية تساعد على سهولة الاتصال بهم؛ ومعلومات عن السلع حسب التصنيف الدولي وإمكانياتها التصديرية ومواصفاتها؛ ومعلومات عن الدول وأوضاعها الاقتصادية والتجارية؛ ومعلومات عن فرص بيع وشراء المنتجات في كل دولة. وقام البرنامج في ١٩٩٧ بتنفيذ المرحلة الثالثة والأخيرة من الشبكة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لربط جميع الدول العربية بصورة متكاملة وإتاحة الخدمات بشكل آني ومباشر online، وذلك استكمال بناء قواعد البيانات في المركز الرئيسي على نحو يسهل تبادل المعلومات عالميا، وتشبيكها واختيار الجهات المقابلة للقيام بدور نقاط الارتباط في الدول العربية ودعمها وربط الاثنين بوسائل الاتصال المناسبة والمتاحة، مع بحث سبل ومجالات التعاون مع شبكات المعلومات العربية والعالمية التي تشرف عليها الأمم المتحدة، وتوفير أسس البث الانتقائي للمعلومات SDI. وبلغ عدد نقاط الارتباط ١٤ في ١١ دولة عربية.

من جهة أخرى فقد أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي توجيهاته بإصدار "الدليل العربي التجاري" بغرض التعريف بالشركات والمؤسسات العربية التي تسعى إلى تصدير منتجاتها أو خدماتها وفتح أسواق لها سواء على المستوى المحلي أو العربي أو الدولي.

وكذلك التعريف بالمستوردين والمنتجات والخدمات المختلفة في الأسواق العربيــة. وهــو يشمل كل الأنشطة التجارية والصناعية والخدمية القابلة للتصدير والاستيراد.

ثالثا – الحريات الأخرى

(١) حرية الانتقال والإقامة للأشخاص

ظل المجلس الاقتصادي متجنبا قضية انتقال الأفراد واليد العاملة، إلى أن أثيرت مــن جانب المجلس المؤقت للوحدة الاقتصادية بحكم أن أول أهداف المرحلة الأولــى للوحــدة الاقتصادية كان، كما سبقت الإشارة، تحقيق حرية انتقال الأشخاص والعمل والاســتخدام، دون انتظار لاستكمال الاتحاد الجمركي وما يترتب عليه من إعادة تقسيم للعمل. وعندمــا أثير الموضوع أمامه بناء على توصية من المجلس المؤقت للوحدة الاقتصاديــة، أصــدر قراره في ١٩٦٠/٣/١٣ بتكليف اللجنة القانونية الدائمة بالإسراع في صياغة اتفاقية في هذا الشأن لعرضها على المجلس المؤقت. وقد نشط مجلس الوحدة عند قيامه في هذا المجــال، فطلب من الدول في أول دورة له تزويد الأمانة العامة بجميع الدراسات والقوانين المتعلقــة بالموضوع لعرضها على اللجنة الفرعية للشؤون الاجتماعية. وبناء على ذلــك عقــد دورة استثنائية أصدر فيها قراره رقم ٧٧ في ١٩٦٥/٣/٣ الذي ينص على قيام الدول الأعضــاء بتسهيل دخول رعايا الآخرين دون الحصول على تأشيرة أو أي قيد آخر، إلا ما يتقرر مــن منع أشخاص بذاتهم حماية للمصلحة العامة والصحة العامة والأمن؛ وتشكيل لجنة خاصــة لإعداد نموذج لبطاقة شخصية موحدة لا تتجاوز رسومها تكاليف إعدادها. وتمنــح الــدول لرعايا الأعضاء الآخرين أفضلية في العمل على رعايا الدول الأخرى؛ وكذلك حق الإقامــة بناء على الحصول على عمل تقره الجهات المختصة، وتصدر بموجبه بطاقة إقامــة لمــدة سنة أو أكثر. وينفذ هذا القرار خلال خمس سنوات على الأكثر، علــى أن يتــم كــإجراء مرحلي إلغاء تأشيرات الدخول فورا، ومنح إقامة شهرية تجدد لمدة ستة أشهر مجانا، مــع تجديدها عند الحصول على ترخيص بالعمل من الجهات المختصة. ثم أوصى الدول فــي ١٩٦٥/٧/١٠ بتقصير هذه المدة، فتفاوتت الآراء بين سنة وثلاث سنوات إلى أن رجحــت الأولى (باستثناء الكويت التي تعلل ممثلها بالانتظار لحين وصول الرأي الرسمي). فقــرر

المجلس في ١٩٦٦/١١/٦ بدء العمل بها اعتبارا من ١٩٦٨/١/١. غير أنه عاد فناقش جوانب فنية للبطاقة ووافق في ١٩٧٠/٨/٢٠ على جعل مدتها عشر سنوات بدلا من خمس. ثم كلف الأمانة العامة في ١٩٧١/١٢/٢١ بإعداد نموذج للبطاقة في ضوء اقتراحات الأردن وسوريا. وهكذا ظلت قضية البطاقة الموحدة حائرة بين تقصير مدة تطبيقها وعدم الالتزام بها إطلاقا. كما بقيت قيود الانتقال في الدول النفطية (باستثناء العراق) تخوفا من وفود أعداد لا قِبل لها بها سعيا وراء العمل بأجور أعلى. كما أن الدول عندما استجابت بإلغاء تأشيرات السفر بدأت تستخدم هذا الإلغاء سياسيا، فتعيد العمل بها وتجري المعاملة بالمثل عند أول بادرة خلاف، وما أكثرها. وقادت هذه الخلافات السياسية إلى توقف السير في هذا المجال. ويلاحظ أنه جرت محاولات لتعزيز هذه الحرية من خلال المداخل الأخرى. فاتفاقيات الاستثمار (أنظر (٤) بعده) كانت تنص على تمتع المستثمر العربي بحق الدخول والإقامة والانتقال والمغادرة بلا عائق في إقليم الدولة التي يقع فيها الاستثمار، وأضاف بعضها هذا الحق لأفراد أسرته كذلك.

(٢) حرية العمل والاستخدام[٧٠]

تعددت الجهود الساعية إلى تحقيق حرية العمل والاستخدام، وحاول مجلس الوحدة منذ البداية الربط بين حرية انتقال الأشخاص وبينها وسعى إلى إعداد اتفاقية بشأنها، وكرر مطالبة الدول بالدراسات والقوانين المتعلقة بهذه الموضوعات، وقرر تكليف خبير بإعداد دراسة حول "تشريعات العمل والضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية". غير أن مجلس الجامعة أقر في ١٩٦٥/٣/٢١ **الميثاق العربي للعمل ودستور منظمة العمل العربية**[٧١]. ثم أقر في ١٩٦٧/٣/١٨ **الاتفاقية العربية لمستويات العمل** للنهوض بمستويات وظروف العمل في الوطن العربي[٧٢]. وانتقل الأمر إلى وزراء العمل العرب الذين قاموا خلال دور انعقاد مؤتمرهم الثالث (الكويت، نوفمبر ١٩٦٧) بصياغة ثلاث اتفاقيات أقرها مجلس الوحدة في ١٩٦٩/١/٢٨، وهي:

(١/٢) **اتفاقية تنقل الأيدي العاملة في الوطن العربي** من أجل ضمان حرية تنقل الأيدي العاملة في الوطن العربي كحافز للنشاط الاقتصادي وعون على تحقيق العمالة الكاملة

وجعل الوطن العربي وحدة اجتماعية واقتصادية كاملة. وتنص الاتفاقية – بجانب تعهد الدول الأطراف بتسهيل تنقل الأيدي العاملة فيما بينها – على إعطاء الأولوية في التشغيل للعمال العرب وتمتعهم بالحقوق والمزايا التي للعمال من المواطنين، وبوجه خاص من حيث الأجور وساعات العمل والتأمينات والخدمات التعليمية والصحية ومنحهم حق تحويل جزء من أجورهم إلى موطنهم. وأُلحق بالاتفاقية نموذج لاتفاقيات ثنائية تتلافى النقص في الاتفاقية العامة، بالسماح للعامل المهاجر بلم شمل عائلته، ولِحقّه في التدريب والحقوق المدنية والنقابية. وقد أقر مجلس الجامعة هذه الاتفاقية والنموذج الملحق بها في ١٩٦٨/٣/٧. ومن الواضح أن الاتفاقية[٧٣] جاءت نصوصها متواضعة بالقياس إلى المنطلقات الوحدوية التي استندت إليها، ولم يتوفر فيها اتفاق جماعي بشأن الحقوق الخاصة للعامل فتركتها إلى إرادات الأقطار، تتفق عليها ثنائيا. ورغم ذلك فانه لم يصادق عليها من الأربع عشرة دولة التي شاركت في أعمال مؤتمر وزراء العمل الذي صاغها سوى ست دول، هي الأردن والسودان وسوريا والعراق وليبيا ومصر (وكلها من دول الوحدة)، وجميعها – باستثناء العراق وليبيا – من الدول المصدرة للعمالة. ولذلك ظل أثرها محدودا.

(٢/٢) اتفاقية المستويات الأساسية للتأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) [٧٤]، وتهدف إلى تمكين مواطني الدول المتعاقدة عند انتقالهم من دولة إلى أخرى من حفظ حقوقهم التي اكتسبوها من تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية في الدول التي ينتقلون إليها، بما يكفل تكامل مدد التأمين الموجبةِ للاستحقاق في المزايا طبقا لتشريعات الدول المتعاقدة. وأقرها مجلس الوحدة مع اعتبارها حدا أدنى تراعيه الدول الأعضاء في تشريعات العمل والتأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ثم تسعى فيما بعد إلى التوسع فيه مراعاة للعدالة الاجتماعية وتحقيقا للوحدة الاقتصادية. وقد اعتبرت الاتفاقية مستوفية شرط النفاذ بتصديق ثلاث دول عليها هي سوريا والعراق ومصر. وتوقف الأمر عند ذلك.

(٣/٢) اتفاقية المعاملة بالمثل في نظم التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) [٧٥]، وذلك تمكينا لمواطني الدول المتعاقدة عند انتقالهم من دولة إلى أخرى من حفظ حقوقهم التي اكتسبوها من تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية في الدول التي ينتقلون إليها، بما يكفل

تكامل مدد التأمين الموجبة للاستحقاق في المزايا طبقا لتشريعات الدول المتعاقدة. وقد صدقت عليها دولتان هما سوريا والعراق، فاعتبرت نافذة.

(٤) واستكمالا لجوانب التأمينات أقر مجلس الوحدة في نفس الجلسة مشروعا لتشريع موحد للتأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ليسهل تطبيق الاتفاقيات بشأنها.

(٥) تعديل اتفاقية تنقل الأيدي العاملة في الوطن العربي. قام مؤتمر العمل العربي خلال دورته الرابعة (طرابلس، مارس/آذار ١٩٧٥) بمناقشة اتفاقية انتقال الأيدي العاملة في ضوء الأوضاع المستجدة في الوطن العربي منذ صياغتها. وأعد مشروع اتفاقية معدلة أكثر تواضعا في منطلقاتها التي انحصرت في "تنظيم تنقل الأيدي العاملة بما يكفل توفير احتياجات برامج التنمية في كل قطر، وبما يحقق أهداف التكامل الاقتصادي العربي". وقد أدرجت هذه الاتفاقية المزايا التي تركتها الاتفاقية السابقة للاتفاقيات الثنائية، كما أعطت العامل حق التظلم أمام الجهات المختصة للحصول على كافة مستحقاته عند مغادرة الدولة المستقبلة له ومنحه مهلة زمنية معقولة بعد انتهاء تصريح الإقامة يسوّي فيها أموره الشخصية. ونصت على تعهد كل دولة طرف بوضع وتنفيذ سياسة للهجرة على المدى القريب والبعيد تتلاءم مع احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية، وتعمل على تشجيع استثمار تنقل الأيدي العاملة فيما بين الدول العربية، وعلى تشجيع استثمار رؤوس الأموال العربية في مشاريع تهدف إلى إيجاد فرص للفائض من العمالة، وعلى إحلال العمالة العربية تدريجيا محل العمالة الأجنبية. كذلك طلبت إنشاء جهاز ثلاثي للتمثيل لدى كل دولة (من الحكومة والعمال وأصحاب الأعمال) للقيام بالأعمال والخدمات المترتبة على الانضمام إلى الاتفاقية. واستكملت الإطار المؤسسي بجعل مكتب العمل العربي مركزا قوميا للتنسيق بين الأجهزة القطرية. ورغم واقعية الاتفاقية المعدلة وتلافيها لأوجه النقص في سابقتها فإن التوقيع عليها اقتصر على الأردن والصومال وفلسطين ومصر، وكلها دول مصدرة للعمالة، والعراق الذي لا يضع قيودا أصلا على انتقال العمالة العربية. ولذلك ظلت هذه الاتفاقية بدورها محدودة الأثر.

وأعقب ذلك إحالة مجلس الوحدة في ١٩٧٦/٦/٧ الاتفاقيات المعقودة في إطاره في مجال الشؤون الاجتماعية والعمل إلى منظمة العمل العربية، ودعا الدول الأعضاء بالمجلس إلى اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للتصديق أو الانضمام إلى اتفاقيات العمل والشؤون الاجتماعية القائمة في إطار منظمة العمل العربية. وكان معنى هذا التخلي عن ربط تحرير انتقال اليد العاملة بمسار السوق المشتركة، خاصة وأن معظم الدول ذات الشأن في استيراد الأيدي العاملة ظلت خارج نطاق الوحدة الاقتصادية.

وفي الدورة العشرين لمؤتمر العمل العربي (١٩٩٣) أقرت الاستراتيجية العربية للتشغيل مؤكدة على قيمة العمل، وداعية للسعي الجاد لتحقيق التشغيل الكامل وخفض معدلات البطالة ومعالجة مشكلات بطالة الشباب والعناية بفرص تشغيل المرأة، وتوطين الوظائف في البلدان قليلة السكان، وتوجيه التعليم والتدريب لخدمة تنمية التشغيل والتلاؤم مع احتياجات سوق العمل، والحد من سلبيات برامج التكيف الهيكلي، والحفاظ على فرص لتشغيل المهاجرين العرب.

(٣) حرية ممارسة النشاط الاقتصادي

نص ملحق اتفاقية الوحدة الاقتصادية على أن يكون من بين مهام المرحلة الأولى "حرية ممارسة النشاط الاقتصادي مع مراعاة عدم الإضرار بمصالح بعض بلدان الأطراف المتعاقدة في هذه المرحلة". وعند ما قام المجلس طلب من الدول أن تقدم إليه، كما تتبادل فيما بينها، نسخا وافية من الدراسات والقوانين الخاصة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية وتشريعات الضرائب والرسوم الجمركية والبلدية وسائر الضرائب والرسوم الأخرى المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة والعقارات وتوظيف رؤوس الأموال، بغرض إجراء دراسات مقارنة حول أوجه التوافق والتضارب ووسائل ممارسة النشاط الاقتصادي بشكل متكافئ. وتعرض هذه القوانين والدراسات على لجنة يشكلها المجلس لهذا الغرض. ثم عاد المجلس في أواخر ١٩٦٥ ففوض لجنة المتابعة بتكليف خبير أو أكثر ببحث التشريعات الخاصة بالصناعة والمهن، والعمل على توحيدها وإنجاز الدراسة خلال فترة ستة أشهر. ولكنه لم يواصل السير في هذا المجال بعد ذلك.

(٤) حرية انتقال رؤوس الأموال

(١/٤) اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وانتقالها بين البلدان العربية

انصب الاهتمام في البداية على تسوية المدفوعات الجارية، خاصة فيما يتعلق بالتبادل التجاري البيني، على نحو ما بيناه في الفصل الرابع، ولذلك جرى التعرض لاستثمار رؤوس الأموال العربية بصورة محدودة في اتفاقية تسديد المدفوعات. وفي ظل مشاكل المدفوعات ومحدودية رؤوس الأموال، كان من الطبيعي ألا ينص ملحق اتفاقية الوحدة على تضمين المرحلة الأولى تنفيذ الشق الثاني من أول أهداف الوحدة (حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال). غير أن ما جرى خلال المرحلة الأولى التي تحددت لها خمس سنوات تنتهي بنهاية ١٩٦٩، من اختصار مراحل إقامة المنطقة الحرة، أشاع أملا في التحرك نحو باقي الأهداف، سواء ببدء التحرك نحو إقامة الاتحاد الجمركي، أو بالعمل على تحرير حركة رؤوس الأموال. فأقر مجلس الوحدة في ١٩٧٠/٨/٢٩ "اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وانتقالها بين البلدان العربية"[٧٦]، التي أصبحت نافذة في ١٩٧٢/٢/٢٠. وتدعو الاتفاقية البلدان العربية المصدرة لرؤوس الأموال لبذل الجهود لتشجيع الاستثمارات في الأقطار العربية الأخرى على سبيل التفضيل وتقديم ما قد يلزم في هذا الشأن من خدمات وتسهيلات، كما تدعو الأقطار المستوردة لرأس المال لبذل الجهود لتقديم كل تيسير لاستثمار رأس المال العربي على سبيل التفضيل وفقا لبرامج التنمية الاقتصادية فيها. وتدعو جميع الدول الأعضاء للعمل على تشجيع رأس المال العربي على الإسهام في المشروعات المشتركة.

وجاءت هذه الاتفاقية أوسع نطاقا من اتفاقية تسديد المدفوعات الجارية وانتقال رؤوس الأموال حيث نصت على تمتع رؤوس الأموال الوافدة بالمزايا التي تعطى لرأس المال الوطني أو لأي رأسمال أجنبي بمنح مزايا خاصة، كما أنها ربطت بين انتقال رأس المال وبرامج التنمية في الدول المستضيفة التي تقوم بالإعلان عن القطاعات التي ترغب في الاستضافة فيها وعن الشروط والنظم والحدود التي تقرها. وقد عدلت الاتفاقية في ١٩٧٣/١٢/٣ بالنص على أن يودع هذا الإعلان لدى الأمانة العامة لمجلس الوحدة

الاقتصادية. كما عُدّل النص الذي كان يعطي المستثمر العربي حق التعويض العادل ضمن مدة معقولة في حالة التأميم والمصادرة ونزع الملكية، بحيث أصبح الإعلان المودع لدى المجلس بمثابة طلب من الدولة المستضيفة يلزمها بعدم تأميم أو مصادرة الاستثمارات العربية التي ترد وفقا له. وتعطي الاتفاقية للمستثمر العربي حق تحويل صافي رأسماله وصافي عائداته والتعويضات المستحقة له، وكذلك حق الإقامة في أراضي الدولة المستضيفة لممارسة نشاطه الاستثماري. ورغم أن المجلس الاقتصادي قام في ١٩٧٥ بحثّ جميع الدول العربية على التصديق على هذه الاتفاقية بغض النظر عن عضويتها في مجلس الوحدة أو عدمها، فإنها هي الأخرى لم تنجح في اجتذاب رأس المال العربي للانتقال من الخارج إلى الداخل على النحو المنشود. واقتصر التصديق على هذه الاتفاقية على ١١ دولة (أعضاء في مجلس الوحدة)، هي الأردن – الإمارات – السودان – سوريا – العراق – فلسطين – الكويت – ليبيا – مصر – موريتانيا – اليمن الشمالي.

وكان من الطبيعي أن يعقب الاتفاقية المذكورة اهتمام بالتنسيق في مجال الضرائب. فأقر مجلس الوحدة في ١٩٧٣/١٢/٣ اتفاقيتين إحداهما "**اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي** ومنع التهرب من الضرائب بين دول المجلس"؛ وصدّق عليها سبع دول: الأردن – الإمارات – سوريا – العراق – فلسطين – مصر – اليمن الجنوبي. والاتفاقية الثانية هي "**اتفاقية التعاون لتحصيل الضرائب** بين دول المجلس"، وقد صدق عليها ست دول، هي السبع السابقة باستثناء الإمارات، التي لم يكن لديها نظام ضريبي يدعوها إلى ذلك[٧٧].

(٢/٤) تسوية منازعات الاستثمار

اكتفي المجلس الاقتصادي في مجال تسوية منازعات الاستثمار بمقترحات قدمتها سوريا، فطلب في أواخر ١٩٦٥ تعريب اتفاقية تسوية الخلافات المتعلقة بالاستثمارات الدولية. ثم قرر في أواخر ١٩٦٦ ترك أمر الانضمام لتلك الاتفاقية إلى تقدير الدول. وعاد المجلس فطلب في منتصف ١٩٦٨ من الاجتماع الثاني لخبراء التمويل العرب المكلفين بدراسة "مشروع مؤسسة ضمان الاستثمار" (والذي كان مقررا عقده في ١٩٦٨ وتأجل إلى فبراير ١٩٦٩)، أن يقوم بدراسة موضوعين يتعلقان بالاستثمار: هما إنشاء هيئة لحل

منازعات الاستثمار عن طريق التوفيق والتحكيم، ودراسة اتفاقيات جماعية تضع حدا أدنى من المبادئ الأساسية المتعارف عليها بشأن معاملة الاستثمارات العربية. إلا أن الخبراء ركزوا أعمالهم عند اجتماعهم في أوائل ١٩٧٣ علي صياغة اتفاقية بإنشاء مؤسسة لضمان الاستثمار، ولم يجرِ التعرض إلى تسوية المنازعات، بينما اكتفى المجلس بالدعوة إلى التصديق على اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية التي عقدها مجلس الوحدة كما سبق ذكره.

وانتقل الأمر إلى مجلس الوحدة الذي أصدر في ١٩٧٤/٦/١٠ قرارا بالموافقة على "اتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الدول المضيفة للاستثمارات العربية ومواطني الدول العربية الأخرى"[٧٨]؛ وبمقتضاها تنظم إجراءات حل أي نزاع قانوني ينشأ مباشرة عن أحد الاستثمارات بين الدول العربية المضيفة أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة وبين مواطني الدول العربية بغرض إيجاد مناخ ملائم يسهم في تشجيع قيام الاستثمارات العربية بصورة متزايدة داخل الدول العربية. وتنظم الاتفاقية قواعد التوفيق بين الأطراف المتنازعة، ثم قواعد التحكيم في حالة فشل التوفيق. وتنشئ الاتفاقية مجلسا لتسوية منازعات الاستثمار بعضوية ممثل أو أكثر لكل من الدول الأعضاء؛ ومحكمة للتحكيم تقوم بالفصل في المنازعات المذكورة. وللمجلس أمانة عامة يرأسها أمين عام. وقد أصبحت الاتفاقية سارية المفعول اعتبارا من ١٩٧٦/٧/١٩. وصادق عليها تسع من الدول المصادقة على اتفاقية استثمار رؤوس الأموال، باستثناء كل من موريتانيا واليمن الشمالي.

(٣/٤) الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية

قام الخبراء العرب الذين انشغلوا بالتحضير لقمة عمان الاقتصادية وإعداد استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، بمراجعة الاتفاقيات الرئيسية القائمة. وقد رأينا أن هذا أسفر عن عقد اتفاقية تيسير التبادل التجاري في مجال تحرير التبادل التجاري. أما في مجال الاستثمار فقد جرى إعداد اتفاقية جديدة أوسع شمولا وأكثر قدرة على مواجهة أوجه النقص في سابقاتها وعلى معالجة المشاكل التي أوضحت التجربة أبعادها. فاتفاقية ١٩٥٣ ركزت أساسا على المعاملات الجارية، وأشارت بصورة مقتضبة إلى انتقال رؤوس

الأموال. أما الاتفاقيتين الصادرتين عن مجلس الوحدة، والمشار إليهما أعلاه، وهما اتفاقية الاستثمار وتسوية منازعاته، فقد ظل التصديق عليهما محدودا في نطاق المجلس، واقتصرتا على إقرار المبادئ العامة دون الدخول في عدد من التفاصيل الضرورية. وظلت حقوق المستثمرين متوقفة على إجراءات تصدرها الدول المعنية، دون أن تستمد من الاتفاقية ذاتها. وفي الوقت نفسه فإن التغيرات في البيئة الاقتصادية خلال السبعينات كانت مبررا لإعادة النظر في ترتيبات انتقال رؤوس الأموال، كما كان الحال بالنسبة للتبادل التجاري. وهكذا صدر قرار القمة الحادية عشرة في ١٩٨٠/١١/٢٦ بإقرار "الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية" لتدخل حيز التنفيذ في ١٩٨١/٩/٧. وهي تعرف باسم "الموحَّدة" لأنها تشمل تشجيع انتقال رؤوس الأموال العربية من جهة، وتسوية المنازعات المتعلقة بها من جهة أخرى[٧٩].

وقد عرّفت هذه الاتفاقية رأس المال العربي بأنه مال يملكه مواطن عربي، ويشمل كل الحقوق المادية والمعنوية التي يمكن تقويمها بالنقد، بما في ذلك الودائع المصرفية والاستثمارات المالية. وتعتبر العوائد الناجمة عن المال العربي مالا عربيا. ويقصد باستثماره استخدامه في أحد مجالات التنمية الاقتصادية بهدف تحقيق عائد في إقليم دولة طرف غير دولة جنسية المستثمر العربي، أو تحويله إليها لهذا الغرض. وهكذا لم يشترط إعلان الدولة المضيفة للمجالات التي ترغب أن يفد الاستثمار إليها كما جاء في الاتفاقية التي أقرها مجلس الوحدة من قبل، بل اكتفت الاتفاقية بالنص على قيام الدول الأطراف بالسماح بانتقال رؤوس الأموال العربية فيما بينها بحرية، وتشجيع وتسهيل استثمارها، وذلك وفقا لخطط وبرامج التنمية الاقتصادية فيها، وبما يعود بالنفع على الدولة المضيفة والمستثمر. وتتعهد بأن تحمي المستثمر وتصون له الاستثمار وعوائده وحقوقه، وأن توفر له بقدر الإمكان استقرار الأحكام القانونية.

وتتلخص الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الاتفاقية في الآتي:

◆العمل على تحقيق المواطنة الاقتصادية العربية من خلال معاملة رأس المال العربي معاملة رأس المال الوطني، فيكون له تلقائيا عين المركز القانوني من حيث الحقوق والالتزامات والقواعد والإجراءات، مع إمكانية إعطائه مزايا إضافية.

◆تحقيق الهوية العربية لرأس المال المستثمر لإيجاد حلول عربية للإدارة والتكنولوجيا، وذلك من خلال معاملته معاملة تفضيلية.

◆مراعاة الحقوق والالتزامات المتبادلة بين طرفي العلاقة بما يضمن في النهاية فائدة محققة للمستثمر، وتنمية حقيقية للبلد المضيف.

◆توفير الضمانات القانونية والمالية والقضائية والتسهيلات والحوافز الكفيلة بتشجيع الاستثمار العربي داخل الوطن العربي.

وقد عددت الاتفاقية الشروط التي على الدول المضيفة أن توفرها كحد أدنى لمعاملة كل استثمار يخضع لها، والتي تكتسب الأولوية على قوانين الدولة وأنظمتها إذا تعارضت معها. وبموجبها يتمتع المستثمر العربي بحرية القيام بالاستثمار في إقليم أية دولة طرف في المجالات غير الممنوعة على مواطني تلك الدولة وغير المقصورة عليهم، وذلك في حدود نسب المشاركة في الملكية المقررة في قانون الدولة. وللمستثمر العربي حق الاختيار في أن يعامل أية معاملة أخرى تقرها الأحكام العامة للدولة المستضيفة، باستثناء ما تقدمه الدولة من معاملة متميزة لمشروعات حيوية محددة. ونصت الاتفاقية على عدد من التدابير التي تستهدف حفز انسياب رأس المال العربي، وتشمل:

◆تحقيق الاستقرار في المعاملة وفق نفس الأسس التي منح الترخيص بموجبها، وعدم سحب هذه المعاملة حتى لو انتقلت ملكية الاستثمار إلى مستثمر عربي آخر.

◆العمل على تفادي التغيير المتكرر للتشريعات والأنظمة الحاكمة للاستثمار العربي.

◆تحديد جهة واحدة يتعامل معها المستثمر، بدءا من طلب المعلومات إلى منح رخص الاستثمار، وانتهاء بالعمليات المرتبطة ببدء الاستثمار.

◆السماح للقطاع الخاص الوطني بالمشاركة مع الاستثمار العربي.

◆تجنيب الاستثمار العربي آثار التقلبات في العلاقات بين الدول العربية، واستقرار التعامل حتى بعد الانسحاب من الاتفاقية لأجل معين أو لحين إنهاء المستثمر استثماره.

ووفرت الاتفاقية أيضا عددا من الضمانات للمستثمرين، تشمل:

أ – الضمانات القانونية:

◆الحماية ضد المخاطر غير التجارية، بالنص على مبدأ عدم المساس بالملكية.
◆حرية التحويلات النقدية لرأس المال والأرباح المتحققة منه، واستهلاكه.
◆حق التصرف في الاستثمار بالبيع أو التصفية أو التنازل أو الهبة.
◆الحق في التعويض عند الإخلال بأي ضمان من الضمانات السابقة، تعويضا عادلا وفوريا.

ب – الضمانات المالية:

◆قبول الدولة المستضيفة تلقائيا للضمان المالي الذي تقدمه المؤسسة العربية لضمان الاستثمار للمستثمر. وكذلك قبولها حلول المؤسسة محل المستثمر في حقوقه تجاهها إداريا وقضائيا.
◆قبول الدولة المستضيفة تلقائيا للضمان المالي الذي تقدمه دولة المستثمر له، وقبولها حلول تلك الدولة –عند اللزوم – محل المستثمر تجاهها إداريا وقضائيا.

جـ – الضمانات القضائية:

◆تتم تسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق نصوص الاتفاقية عن طريق التوفيق و التحكيم. ويكون الفصل في المنازعة وفقا للقواعد القانونية والإجرائية والموضوعية التي تضمنتها الاتفاقية.
◆فيما عدا ما تقدم من منازعات يكون للطرفين حق الالتجاء إلى القضاء المحلي.

وتتولى الإشراف على تنفيذ الاتفاقية هيئة تسمى "الهيئة العربية لاتفاقية الاستثمار" إلى إن تنضم جميع الدول العربية إليها، فينتقل الإشراف إلى للمجلس الاقتصادي. وتعقد

الهيئة دورتي انعقاد سنويا: في فبراير/شباط وسبتمبر/أيلول. وأضافت الاتفاقية حقوقا أخرى للمستثمر، منها حرية التنقل والإقامة في الدولة المستضيفة له ولأسرته، وحقه في استقدام العمال والفنيين اللازمين لمشروعه، مع إعطاء الأولوية عند تساوي المؤهلات لمواطني الدولة المستضيفة ثم العرب ثم الجنسيات الأخرى. وهكذا فبينما رفضت بعض دول الفائض مبدأ حرية الانتقال بشكل عام، نجدها رحبت بمنح هذه الحرية لمن يملكون المال. من جهة أخرى استحدثت الاتفاقية تنظيما ظل غائبا عن النسق التكاملي العربي، وهو إنشاء **محكمة الاستثمار العربي** لحين إنشاء محكمة عدل عربية (حيث كان التفكير فيها، وما زال، مطروحا) فتحل محلها، وذلك بالإضافة إلى قواعد التوفيق أو التحكيم كتلك التي تضمنتها اتفاقية الاستثمار التي عقدها مجلس الوحدة.

ويلاحظ أن الاتفاقية قد حظيت بقبول جميع الأطراف، ولذلك صدرت بقرار من القمة (عمّان). بل لقد أدى تحمس دول الفائض لها إلى أن صندوق النقد اعتبر التصديق على الاتفاقية واحدا من شروط الأهلية لاستخدام أي دولة (من دول العجز بطبيعة الحال) لقروضه. ومع ذلك فإن الاتفاقية لم تشر إلى السياسات المالية والنقدية أو علاقة ما يقوم به صندوق النقد العربي في مجالات التكامل النقدي بتشجيع الاستثمار العربي، رغم أن المادة السادسة من اتفاقية الصندوق عهدت إليه بالعمل على الإقلال من القيود على انتقال رؤوس الأموال وعوائدها فيما بين الدول الأعضاء، مع استهداف إزالة تلك القيود (وكذلك القيود على المدفوعات الجارية) كلية. وكان هذا هو السند الذي استند إليه الصندوق في المطالبة بالتصديق على الاتفاقية. ومع ذلك فإن الاستطلاعات التي تقوم بها مؤسسة ضمان الاستثمار تدل على أنه رغم الجهود المبذولة لتحسين ما يسمى بمناخ الاستثمار، فإن رجال الأعمال يشكون من تراجع هذا المناخ في بعض الدول من سنة لأخرى. من جهة أخرى فإن إقرار الاتفاقية في الوقت الذي أقرت فيه استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، جعل من المتصور أن يتقدم العمل في المجالين بالتوازي. غير أن تعثر تنفيذ الاستراتيجية انعكس على مدى الاستفادة من الاتفاقية على نحو يضيف إضافة ملموسة إلى

ما تحققه إجراءات أخرى، كالمشروعات المشتركة، بالنسبة إلى التكامل الاقتصادي العربي.

وقد أصدرت معظم الدول العربية تشريعات خاصة بالاستثمار، تلا أغلبها إقرار الاتفاقية الموحدة، ومن ثم جاءت عادة متفقة معها. وقليل من هذه التشريعات يميز بين القطاعات الاقتصادية التي يتم الاستثمار فيها، مثل التشريع العراقي، الأمر الذي يتيح إخضاع الاستثمار فيها لأولويات الدولة، وتقديرها لمتطلبات القطاعات المختلفة. ويلاحظ أن معظم التشريعات في الدول العربية لا تحدد أوضاعا خاصة بالمستثمر العربي، بل تعامل الاستثمار العربي والاستثمار الأجنبي نفس المعاملة، حتى وإن وردت إشارة صريحة إلى المستثمر العربي. وتجاوزت بعض التشريعات القطرية ما ورد في الاتفاقية الموحدة[٨٠]، الأمر الذي يشير إلى أن تسابق الدول على جذب الاستثمارات الأجنبية لا يهدف في حقيقته إلى تحقيق التكامل، بقدر ما يستجيب للموجة السائدة في الوقت الحالي من تحرير للاستثمار على المستوى العالمي. وتتجلى خطورة هذه الموجة من أن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بدأت، بناء على قرار من مجلسها الوزاري في مايو/أيار ١٩٩٥، في إعداد اتفاقية للاستثمار متعدد الأطراف خلال عامين، لكن الخلافات حولها أجلتها عاما ثالثا للنظر في المجلس لعام ١٩٩٨، للتوصل إلى اتفاق بشأن إدراج معايير العمل والبيئة، وبشأن ما تسعى إليه الولايات المتحدة من تجاوز قوانينها المحلية للحدود الدولية، وهو الاتجاه الذي بدأت محاولات فرضه في الفترة الأخيرة، وأثار جدلا مع أطراف أوروبي، لا سيما فرنسا. كما أن الدول غير الأوروبية ترفض ما تسعى إليه الدول الأوروبية من إعطاء تفضيلات فيما بينها على المستوى الإقليم تفوق ما يطبق على المستوى العالمي. بل إن مشروع الاتفاقية يطلق يد الشركات عابرة القوميات في الاستثمار، بما يتجاوز سيادة الدول ذاتها، ويجيز لها مقاضاتها إذا فرضت قوانين تؤثر عليها سلبيا وتتسبب في خسائر لها. ورغم أن المشروع يتيح للدولة منع بعض المجالات عن الاستثمار المباشر إلا أنه يطالب الدولة المستضيفة أن تعد برنامجا زمنيا تفتحها فيه أمامه[٨١].

رابعا – تقييم نتائج المنهج التبادلي

(١) منهج التكامل من خلال السوق

رأينا أن العمل العربي المشترك اتجه منذ اللحظة الأولى، ومنذ خمسين عاما، إلى مقاربة التكامل الاقتصادي العربي وفقا لمنهج تكامل السوق، وهو ما أدى إلى إيلاء مدخل التبادل التجاري اهتماما خاصا، منذ قيام جامعة الدول العربية، وما تقدمت به لجنة الشؤون الاقتصادية التابعة لها من توصيات في منتصف ١٩٤٥ (الفصل الأول/خامسا/ب/١). وقد كانت تلك التوصيات منطلقا تقدم منه وزراء المال والاقتصاد العرب بمقترحات في إطار التعاون العربي وهو المفهوم السائد في بداية الخمسينات، ومن ثم جرى الاهتمام بعقد اتفاقيات ترمي إلى تسهيل التبادل التجاري وما يتعلق به من مدفوعات. وكان من السهل الاتفاق على تحرير تبادل المواد الأولية، الزراعية والطبيعية، وإن كانت هناك بعض المواد التي كان استيرادها يتيح إمكانية فرض رسوم جمركية تشكّل نسبة هامة من الإيرادات العامة. غير أن تبادل السلع الصناعية تأثر بدرجة أكبر بالحاجة إلى حماية الصناعة الناشئة، وهو ما جعل هذه السلع موضع تفاهم على قوائم معينة يجري تحريرها بنسب تبدأ متواضعة في البداية مع العمل على رفعها في المستقبل، مع التوسع في القوائم ذاتها. أي أن الاتفاقيات الأولى عملت على الجمع بين مبدأ التدرج في شمول السلع، وأتاحت أيضا التدرج في نسب التحرير. وقد ظهر أن أسلوب الاتفاقيات يشتد فيه احتمال التعثر، حيث لوحظ تراجع الحماس للتصديق على تعديلات الاتفاقيات، لذلك ظلت المطالبة بالتصديق على التعديل الرابع لاتفاقية ١٩٥٣ لتسهيل التبادل تتكرر دون استجابة.

وإذا كانت الاتفاقية قد وُضعت في إطار تعاوني يعتبر تحرير التجارة مطلبا نهائيا بالنسبة إليها، فإن النصف الثاني من الخمسينات شهد توجها نحو جعل تحرير التجارة مرحلة أولى من عملية تكاملية تستهدف الوصول إلى وحدة اقتصادية من خلال سوق مشتركة، وهو توجه تأثر بالنظريات التي سادت في المجتمعات الغربية الآخذة بحرية السوق، والتي كانت تتوخى الوصول من خلال التبادل التجاري إلى تنقية السوق من عوامل التدخل، مما يجعل الأنشطة الاقتصادية تتوطن في مناطق معينة على مستوى الإقليم

التكاملي وفق مؤشرات اقتصادية بحتة، بحيث يسهل الانتقال بعد ذلك إلى تيسير انتقال عناصر الإنتاج، بالاسترشاد بتلك المؤشرات، بما يحقق استمرار التوظيف الكامل للعناصر المختلفة وكفاءة تخصيص الموارد. وكان من الطبيعي أن يتركز التفكير في هذا المنهج على البعد الزمني، حتى تنجز عملية التحرير التجاري خلال فترة زمنية معقولة، يجري الانتقال بعدها إلى مرحلة الاتحاد الجمركي، ومنها إلى السوق المشتركة التي تتحقق فيها حرية انتقال عناصر الإنتاج.

ونظرا لأن تحرير التبادل التجاري كان قد بدأ منذ ١٩٥٣، فقد كان من المبرر السعي إلى تقليص الفترة اللازمة لإزالة الرسوم الجمركية والتركيز على إزالة القيود الكمية والإدارية. ورغم إعلان مجلس الوحدة قيام منطقة التجارة الحرة في ١٩٧٦، ظلت الدول العربية تتلمس الأعذار للتنصل من عملية التحرير، بل وتستخدم تصعيد القيود إلى حد المقاطعة كأداة للصراع السياسي. وساعد على ذلك أن القواعد المنظمة لمؤسسات العمل المشترك، بما في ذلك مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، لا تلزم أعضاءها بالقرارات الصادرة منها، بل تتيح لها مخرجا من خلال مطالبتها بالتصديق على القرارات التي تشارك في اتخاذها وفق الأصول الدستورية المرعية فيها. كما أن الاتجاه السائد في البداية كان نحو حظر المعاملة بالمثل في حالة إخلال أحد الأطراف بما اتفق عليه، ثم أقر المجلس هذه المعاملة مع الرجوع إلى المجلس لتوضيح الأسباب.

وهكذا فإن أسلوب التدرج في التحرير عن طريق قرارات تصدرها مجالس لم يكن أسعد حالا من أسلوب عقد الاتفاقيات التي يشترط التصديق عليها وعلى كل تعديل يُجرى عليها. ورغم أن اتفاقية تيسير التبادل التجاري أنشأت تنظيما تصدر عنه قرارات بالتفاوض بين الدول الأعضاء، فقد ظلت مشلولة حتى الآن. كذلك فإن التحول من أسلوب التدرج الزمني بدعوى أنه انطوى على تسرع في التحرك نحو التحرير الكامل، إلى التفاوض المتتالي من أجل إدخال مزيد من السلع في نطاق هذا التحرير، وهو ما أخذت به اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري، وتطرق إليه مجلس الوحدة سعيا إلى كسر الجمود الذي أصاب تطبيق قرار السوق المشتركة، تكرر فيه ما عانت منه تجمعات تكاملية في مناطق

عديدة من العالم الثالث[٨٢]، من أن التفاهم قد يكون يسيرا في البداية، غير أنه في المراحل التالية يثير صعابا متزايدة، مما يجعل الدول المعنية تتقاعس عن مواصلة خطوات التحرير، وهو ما يعني أن الخطوات الأولى لم تنجح في تعديل الأوضاع على النحو الذي يجعل الدول أكثر استعدادا لمواصلة السير في عملية التحرير، وأن هناك خطوات أخرى لإزالة العوائق أما قبول التحرير.

ورغم المشاكل التي تعرض لها المدخل التجاري على المستوى القومي، فقد جرى تطبيقه على مستوى إقليمي كما سنرى في الفصل العاشر، ولا يزال قائما حتى الآن تجمعان إقليميان، أحدهما خليجي والآخر مغربي. فضلا عن ذلك فإن بعض الدول العربية في شرق أفريقيا انضمت إلى تجمع شرق وجنوب أفريقيا، الكوميسا COMESA، في إطار منظمة الوحدة الأفريقيا، يقدر له أن ينتهي من تحرير التبادل التجاري في أكتوبر/تشرين أول ٢٠٠٠، لينتقل إلى مرحلة اتحاد جمركي عجزت التجمعات العربية عن بلوغها كما رأينا. والواقع أن ما يقال عن تجمع على المستوى القومي لا يخرج عن كونه تجمع على مستوى إقليمي، بما في ذلك منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، بينما يظل مجلس الوحدة يواجه مشكلته المستمرة، وهو عضويته المنقوصة. وبالتالية يمكن القول أننا بإزاء تجمعات إقليمية، كما يتضح من عضوية الدول العربية في الترتيبات التجارية الإقليمية، المبينة في جدول (٨)، الذي يظهر أن هناك ستة ترتيبات لا يوجد غير جيبوتي لم تنضم إلى أيها، بينما تقتصر عضوية جزر القمر. وتنتمي معظم الدول العربية إلى تجمعين، أو ربما أربعة كما في حالة مصر. هذا فضلا عما رأيناه من كثرة الترتيبات الثنائية وهي الأخرى تقوم على أساس تكامل الأسواق.

جدول (٨) عضوية الدول العربية في الترتيبات الإقليمية[٨٣]

الدول العربية	منطقة التجارة الكبرى	مجلس الوحدة	السوق المشتركة	التعاون الخليجي	الاتحاد المغربي	الكوميسا (الأفريقية)
أولا – دول الخليج العربي						
الإمارات	◆	انسحاب ؟		◆		
البحرين	◆			◆		
السعودية	◆			◆		
عمان	◆			◆		
قطر	◆			◆		
الكويت	◆	انسحاب		◆		
ثانيا – دول المغرب العربي						
تونس	◆				◆	
الجزائر	..				◆	
ليبيا	◆	◆	◆		◆	
المغرب	◆				◆	
موريتانيا	..	◆	◆		◆	
ثالثا – دول عربية أخرى						
الأردن	◆	◆	◆			
جزر القمر	..					◆
جيبوتي	..					
السودان	..	◆				
سوريا	◆	◆	◆			
الصومال	..	◆				
العراق	◆	◆	◆			
فلسطين	..	◆				
لبنان	◆					
مصر	◆	◆	◆			◆
اليمن	◆	◆	◆			

(٢) تطور التجارة البينية

باعتبار أن الفلسفة التي يقوم عليها منهج التكامل من خلال السوق قوامها ترابط أسواق الدول أعضاء التجمع التكاملي، ومن ثم قيام عمليات خلق التجارة بتوسيع نطاق التبادل البيني، شريطة ألا يتم ذلك على حساب تحويل التجارة، فإن المقياس الشائع لمدى فاعلية جهود التكامل وفقا لهذا المنهج هو تطور نسب التجارة البينية إلى التجارة الخارجية الكلية للدول الأعضاء. وقد أشارت لجنة التقييم الأولى لمسيرة الوحدة الاقتصادية إلى أن حجم التبادل داخل دول السوق تضاعف ما بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٧٠ (من حوالي ١١,٥ مليون دينار عربي حسابي إلى ٢٤؛ حيث كان الدينار يعادل دينارا كويتيا أو عراقيا أو أردنيا)، كما تضاعفت نسبة هذا التبادل إلى مجمل التجارة مع باقي العالم نتيجة عدم تزايد هذه الأخيرة كثيرا (ارتفعت نسبة الصادرات من ٣,٤ % إلى ٦,٢ % والواردات من ٢,٠ % إلى ٣,٧ %) بينما لم يزد التبادل ما بين دول المجلس (بما في ذلك الدول خارج السوق) إلا بحوالي ٥٠ % (ارتفعت الواردات من ٣٤,٦ مليون دينار إلى ٥٣,٠ مليون، والنسبة من ٤,٠ % إلى ٥,٤ %). واستشهدت من ذلك على أن هناك جدوى من الاستمرار في منهج تحرير التبادل التجاري. وأوضحت دراسة أجراها أحمد الغندور[٨٤] للدول المؤسسة لمجلس الوحدة، (الأردن وسوريا والعراق والكويت ومصر) التي كانت (هي ولبنان والسعودية) من الدول التي صادقت على اتفاقية ١٩٥٣ للتبادل التجاري، أنها لم تحقق نموا في تبادلها البيني. ويظهر جدول (٩) أن الاستثناء كان فترة الوحدة بين سوريا ومصر، ٥٩-١٩٦١، التي شهدت نموا كبيرا في تبادلهما الثنائي. أي أن الوحدة هي التي حققت نمو

جدول (٩) التبادل التجاري البيني لمجموعة الدول المؤسسة لمجلس الوحدة، ٥٣-١٩٦٧

	الصادرات			الواردات		
الفترة	جملة (م $)	بينية	نسبة %	جملة (م $)	بينية	نسبة %
١٩٥٥-٥٣	١٠٣١,٦	٢٦,٠	٢,٥	١٠٤٢,٥	٣٢,٤	٣,٠
١٩٥٨-٥٦	١٠٩٣,٦	٣٦,١	٣.٣	١٣٣١,٨	٤٤,٦	٣.٣
١٩٦١-٥٩	١٢٦١,٣	٥٤,٤	٤,٢	١٥٣٥,٧	٦٥,٦	٤,٢
١٩٦٤-٦٢	١٤٨١,٥	٣٦,٥	٢,٤	١٩١٦,٦	٧٧,٦	٤,٠
١٩٦٧-٦٥	١٧٢٨,٧	٥٢,٣	٣,٢	٢٢٨٠,١	٧٩,٧	٣,٤

المصدر: د. محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**. ص ١٢٠٤.

جدول (١٠) توزيع التجارة الخارجية العربية الكلية على مجموعات الدول

الدول	١٩٧٥-٧١	١٩٨٠-٧٦	١٩٨٥-٨١	١٩٩٠-٨٦	١٩٩٤-٩١	١٩٩٨-٩٥
المتوسطات السنوية للصادرات الكلية (بمليون دولار)						
الخليجية	٢٦٠٢٩	٨٩٢٠٣	١٠٠٩٥٥	٦٣٨٤٢	٨٤١٧١	١٠٤٣٦٥
المغربية	٩١١٣	٢٤٩٩٦	٢٩٧٩٧	٢٣٢٩٨	٢٨٤٢٩	٣٢٠١٥
الأخرى	٦٢٨٦	١٥٠١٦	١٦٦٨٨	١٧٧٥٣	٩٩٣٥	١٤٥٥٣
الصادرات	٤١٤٢٨	١٢٩٢١٤	١٤٧٤٤٠	١٠٤٨٩٣	١٢٢٥٣٥	١٥٠٩٣٢
المتوسطات السنوية للواردات الكلية (بمليون دولار)						
الخليجية	٥١٥٥	٣٤٨٩٣	٥٧٤٩٧	٤٢٠٦١	٦٢٥١٦	٨١٥٣٩
المغربية	٧٣٧٧	١٨٦٩٠	٢٥٥٩٣	٢٣٦٦٣	٢٨٠٣٦	٣٢٤٩٧
الأخرى	٧٩٧٤	١٨١٥٧	٣٧٧٥١	٢٨٠١٩	٢٤٨٤٦	٣٦٠٦٩
الواردات	٢٠٥٠٦	٧١٧٤٠	١٢٠٨٤٠	٩٣٧٤٣	١١٨٥٤٧	١٥٠١٠٥
التوزيع النسبي لجملة الصادرات الكلية (الإجمالي = ١٠٠ %)						
الخليجية	٦٢,٨	٦٩,٠	٦٨,٥	٦٠,٩	٦٨,٧	٦٩,٢
المغربية	٢٢,٠	١٩,٣	٢٠,٢	٢٢,٢	٢٣,٢	٢١,٢
الأخرى	١٥,٢	١١,٦	١١,٣	١٦,٩	٨,١	٩,٦
التوزيع النسبي لجملة الواردات الكلية (الإجمالي = ١٠٠ %)						
الخليجية	٢٥,١	٤٨,٦	٤٧,٦	٤٤,٩	٥٤,٢	٥٤,٣
المغربية	٣٦,٠	٢٦,١	٢١,٢	٢٥,٢	٢٤,٣	٢١,٧
الأخرى	٣٨,٩	٢٥,٣	٣١,٢	٢٩,٩	٢١,٥	٢٤,٠

المصدر: صندوق النقد العربي: **التجارة الخارجية للدول العربية**. أعداد متفرقة.

IMF: *Direction of Trade Statistics (DOTS), 1999.*

التجارة وهو عكس ما يدعيه أنصار منهج التكامل بالسوق من أن نمو التبادل التجاري هو الطريق إلى الوحدة. ويلخص جدول (١٠) تطور التجارة الخارجية للدول العربية إلى جميع أرجاء العالم، وتوزيعها بين مجموعات الدول العربية، المكونة من المجموعتين اللتين يضم كلا منهما تنظيم تكاملي إقليمي، الخليج والمغرب، ومجموعة ثالثة تضم باقي الدول العربية (وفيها أعضاء السوق المشتركة من خارج المغرب).

جدول (١١) توزيع التجارة الخارجية العربية البينية على مجموعات الدول

الدول	١٩٧٥-٧١	١٩٨٠-٧٦	١٩٨٥-٨١	١٩٩٠-٨٦	١٩٩٣-٩١	١٩٩٦-٩٤
المتوسطات السنوية للصادرات البينية (بمليون دولار)						
الخليجية	١٠٢٣	٤٥١٨	٧٣٨٧	٥٣٠١	٦٨٠٩	٨٣٧٤
المغربية	١٧٩	١٩١	٣٨٩	٦٢٣	١٣٨٩	١٥٨١
الأخرى	٨٩٥	١٤٩١	١٩١٢	١٩٩٨	٢٧٢٨	٣١٤٤
الصادرات	٢٠٩٦	٦٢٠٠	٩٦٨٨	٧٩٢٢	١٠٩٢٦	١٣٠٩٩
المتوسطات السنوية للواردات البينية (بمليون دولار)						
الخليجية	١٠٢٤	٣٦٢٤	٤٧٨٣	٤١٦٩	٥٦٧٠	٦٦٩٣
المغربية	٢٨٥	٧٢١	١٣٢٧	١١٦٥	٢٠٠٦	٢٠٥٩
الأخرى	٧٩٩	١٩١٧	٣٨٢٢	٢٧٢٨	٢٨٥٣	٣٤٠٧
الواردات	٢١٠٩	٦٢٦١	٩٩٣١	٨٠٦٢	١٠٥٢٩	١٢١٥٩
التوزيع النسبي لجملة الصادرات البينية (الإجمالي - ١٠٠ %)						
الخليجية	٤٨,٨	٧٢,٩	٧٦,٢	٦٦,٩	٦٢,٣	٦٣,٩
المغربية	٨,٥	٣,١	٤,٠	٧,٩	١٢,٧	١٢,١
الأخرى	٤٢,٧	٢٤,١	١٩,٧	٢٥,٢	٢٥,٠	٢٤,٠
التوزيع النسبي لجملة الواردات البينية (الإجمالي - ١٠٠ %)						
الخليجية	٤٨,٦	٥٧,٩	٤٨,٢	٥١,٧	٥٣,٩	٥٥,١
المغربية	١٣,٥	١١,٥	١٣,٤	١٤,٤	١٩,٠	١٦,٩
الأخرى	٣٧,٩	٣٠,٦	٣٨,٥	٣٣,٨	٢٧,١	٢٨,٠

المصدر: أنظر جدول (١٠).

كما يلخص جدول (١١) مساهمات تلك المجموعات في التجارة البينية للدول العربية. ويوضح الجدولان مدى الأهمية التي تشغلها دول الخليج في التجارة الكلية، وفي التجارة البينية العربية. وقد تزايدت أهمية التجارة الخليجية مع ارتفاع أسعار النفط في منتصف السبعينات، وبلغت نسبة الصادرات البينية أقصى مستوى لها في النصف الأول من

الثمانينات، بينما بلغت نسبة الواردات البينية أدنى مستوى لها في نفس الفترة، مما يظهر أن زيادة الإيرادات الخليجية صحبها توسع في الواردات البينية، ولكن التوسع كان أكبر في الاستيراد من خارج الوطن العربي. ولا بد من أخذ هذا البعد في الاعتبار عند مناقشة تطور التجارة البينية العربية، باعتبار هذه التغيرات أكبر حجما من التغيرات العادية التي تتعرض لها نسب التبادل وقيم التجارة الخارجية في معظم مناطق العالم. وبوجه عام تتوزع الواردات الكلية بنسبة النصف للدول الخليجية والربع لكل من المغرب العربي وباقي الدول (التي تراجع نصيبها مؤخرا، لما تعانيه من مشاكل). أما التجارة البينية فإن إسهام الدول الخليجية فيها يرتفع فيها إلى حوالي ٦٠ % على حساب دول المغرب التي يتراجع نصيبها إلى حوالي ١٥ %، مما يظهر أن دول الخليج رغم عدم مشاركتها في اتفاقيات التحرير الجماعية بصورة فعالة، فإنها تلعب دورا رئيسيا، وإلى حد ما متناميا في التجارة العربية، بسبب طبيعة منتجاتها. من جهة أخرى فإن المغرب العربي أقل المناطق إسهاما، بالقياس إلى حجم تجارته الكلية، وهو ما يعكس ارتباطا أكبر بالعالم الخارجي، لا سيما أوروبا الغربية، مع تكرر توتر العلاقات البينية.

ويظهر جدول (١٢) التطور الذي تعكسه البيانات السابقة في نسب التبادل التجاري البيني على المستوى العربي القومي، ولكل من المجموعات الثلاث منسوبة إلى تجارة المجموعة الكلية. ونظرا لأن الصادرات تتأثركما أوضحنا بالتغيرات في عائدات النفط، فقد يكون من الأفضل متابعة ما حدث بالنسبة للواردات البينية التي تراجعت من مستواها في

النصف الأول من السبعينات، ولم تتمكن من استعادته حتى الآن، ولو أنها بدأت

جدول (١٢) نسب التجارة العربية البينية إلى الكلية (%) لكل مجموعة ولجملة الوطن العربي

التجارة	١٩٧٥-٧١	١٩٨٠-٧٦	١٩٨٥-٨١	١٩٩٠-٨٦	١٩٩٣-٩١	١٩٩٦-٩٤
الخليجية	٣,٩	٥,١	٧,٣	٨,٣	٨,١	٨,٠
المغربية	٢,٠	٠,٨	١,٣	٢,٧	٤,٩	٤,٩
الأخرى	١٤,٢	٩.٩	١١,٥	١١,٣	٢٧,٥	٢٢,٠
الصادرات	٥,٢	٤,٨	٦.٦	٧,٦	٨,٩	٨,٧
الخليجية	١٩,٩	١٠,٤	٨,٣	٩.٩	٩,١	٨,٥
المغربية	٣,٩	٣,٩	٥,٢	٤,٩	٧,١	٦,٣
الأخرى	١٠,٠	١٠,٦	١٠,١	٩,٧	١١,٥	٩,٦
الواردات	١٠,٤	٨,٩	٨,٢	٨,٦	٩,١	٨,٣
الخليجية	٦.٦	٦.٦	٧.٧	٨,٩	٨,٥	٨,٢
المغربية	٢,٨	٢,١	٣,١	٣,٨	٦,٠	٥,٦
الأخرى	١١,٩	١٠,٣	١٠,٥	١٠,٣	١٦,٠	١٣,٢
المجموع(**)	٧,٠	٦,٢	٧,٣	٨,٠	٩,٠	٨,٤

المصدر: أنظر جدول (١٠). (**) المجموع = الصادرات + الواردات.

جدول (١٣) التجارة البينية والعربية للدول الخليجية

التجارة الخارجية	١٩٧٥-٧١	١٩٨٠-٧٦	١٩٨٥-٨١	١٩٩٠-٨٦	١٩٩٣-٩١	١٩٩٥-٩٤
صادرات إقليمية	٦٦٧	٢٨٦٢	٤٢١٥	٣١٩٢	٥٠١٥	٥٧٣٣
صادرات عربية	١٠٢٣	٤٥١٨	٧٣٨٧	٥٣٠١	٦٨٠٩	٨٣٧٤
جملة الصادرات	٢٦٠٢٩	٨٩٢٠٣	١٠٠٩٥٥	٦٣٨٤٢	٨٤١٧١	١٠٤٣٦٥
إقليمية/العربية %	٦٥,٢	٦٣,٣	٥٧,١	٦٠,٢	٧٣,٦	٦٨,٥
الإقليمية/الكلية %	٢,٦	٣,٢	٤,٢	٥,٠	٦,٠	٥.٥
الأخرى/الكلية %	١,٤	١,٩	٣,١	٣.٣	٢,١	٢,٥
العربية/الكلية %	٣,٩	٥,١	٧,٣	٨,٣	٨,١	٨,٠
واردات إقليمية	٥٥٢	٢٤٢٢	٣٦٥٥	٣٢٨٢	٤٦٥١	٥٣٣٦
واردات عربية	١٠٢٤	٣٦٢٤	٤٧٨٣	٤١٦٩	٥٦٧٠	٦٦٩٣
جملة الواردات	٥١٥٥	٣٤٨٩٣	٥٧٤٩٧	٤٢٠٦١	٦٢٥١٦	٨١٥٣٩
إقليمية/العربية %	٥٣,٩	٦٦,٨	٧٦,٤	٧٨,٧	٨٢,٠	٧٩,٧
الإقليمية/الكلية %	١٠,٧	٦,٩	٦,٤	٧,٨	٧,٤	٦,٥
الأخرى/الكلية %	٩,٢	٣,٤	٢,٠	٢,١	١,٦	١,٧
العربية/الكلية %	١٩,٩	١٠,٤	٨,٣	٩.٩	٩,١	٨,٢

المصدر: أنظر جدول (١٠).

جدول (١٤) التجارة البينية والعربية لدول المغرب العربي

التجارة الخارجية	١٩٧٥-٧١	١٩٨٠-٧٦	١٩٨٥-٩١	١٩٩٠-٨٦	١٩٩٣-٩١	١٩٩٥-٩٤
صادرات إقليمية	١٠٨	١٠٢	٢١٠	٤١٨	٩٤٩	٩٨٣
صادرات عربية	١٧٩	١٩١	٣٨٩	٦٢٣	١٣٨٩	١٥٨١
جملة الصادرات	٩١١٣	٢٤٩٩٦	٢٩٧٩٧	٢٣٢٩٨	٢٨٤٢٩	٣٢٠١٥
إقليمية/العربية %	٦٠,٦	٥٣,٥	٥٣,٩	٦٧,١	٦٨,٣	٦٢,٢
الإقليمية/الكلية %	١,٢	٠,٤	٠,٧	١,٨	٣.٣	٣,٠
الأخرى/الكلية %	٠,٨	٠,٤	٠,٦	٠,٩	١,٦	١,٩
العربية/الكلية %	٢,٠	٠,٨	١,٣	٢,٧	٤,٩	٤,٩
واردات إقليمية	١٠٣	٩٦	٢٣٣	٤٨٩	١٠٥١	١٠٦٣
واردات عربية	٢٨٥	٧٢١	١٣٢٧	١١٦٥	٢٠٠٦	٢٠٥٩
جملة الواردات	٧٣٧٧	١٨٦٩٠	٢٥٥٩٣	٢٣٦٦٣	٢٨٠٣٦	٣٢٤٩٧
إقليمية/العربية %	٣٦,٢	١٣,٣	١٧,٦	٤٢,٠	٥٢,٤	٥١,٧
الإقليمية/الكلية %	١,٤	٠,٥	٠,٩	٢,١	٣,٨	٣.٣
الأخرى/الكلية %	٢,٥	٣.٣	٤,٣	٢,٩	٣,٤	٣,٠
العربية/الكلية %	٣,٩	٣.٩	٥,٢	٤,٩	٧,٢	٦,٣

المصدر: أنظر جدول (١٠).

ترتفع إلى أن تقارب نسبتها الأولى في السنوات الأخيرة. من جهة أخرى فإن نصيب التجارة العربية إلى التجارة الكلية تبلغ أدنى مستوياتها بالنسبة إلى دول المغرب العربي، ولكن طرأ عليها تحسن بعد قيام اتحادها، وهو ما يمكن أن يعزى إلى تخفيف القيود التي سادت مع احتدام الخلاف السياسية، التي وصلت حد مواجهات مسلحة. وهي تبلغ أعلى مستوياتها بالنسبة للدول خارج التجمعين الإقليميين (ومن بينها دول السوق التي تجمد مسارها). وقد تضاعفت نسبة صادراتها البينية، ليس بسبب ارتفاع صادراتها البينية، بقدر ما يعود الأمر إلى تراجع قيم صادراتها المطلقة والنسبية، كما يتضح من جدول (١٠).

خلاصة القول أن النسب البينية لا تدل على أن التجارة البينية قد استفادت على نحو محسوس من جملة الترتيبات التي أجريت، سواء على المستوى الثنائي أو الجماعي. أما على المستوى الإقليمي فقد شكلت الدول الخليجية أول تجمع إقليمي جزئي كتب له

الاستمرار منذ ١٩٨١، حيث عقدت اتفاقية اقتصادية أزالت ما بينها من قيود، فضلا عن كونها أصلا لم تكن تفرض رسوما تذكر على تبادلها التجاري. ويتضح من جدول (١٣) أن نصيب التجارة البينية الإقليمية في التجارة مع مجمل دول الوطن العربي قد ارتفع مع الزمن ليقارب ٨٠ % منها، ثم تراجع بعض الشيء مؤخرا. وقد شهدت نسبة الصادرات الإقليمية إلى مجمل الصادرات العربية تراجعا في النصف الأول من الثمانينات رغم ارتفاعها إذا ما نسبت إلى الصادرات الكلية، مما يعكس تغيرا في اتجاه تجارة النفط أكثر منه تأثرا بالاتفاقية المعقودة، بما في ذلك النفط الموجه إلى مصفاة عدن. وتظهر تغيرات نسبة الصادرات إلى الدول العربية الأخرى تراجعا بعد ذلك التاريخ، بينما اتجهت الصدرات البينية للارتفاع. وتعرضت الواردات البينية إلى تغيرات مماثلة لترتفع إلى حوالي ٧.٨ % من جملة الواردات، ثم تتراجع إلى ٦,٥ %، وهي تظل دون مستواها في أوائل السبعينات. وبعبارة أخرى فإن نسب الواردات البينية لا تشير إلى تأثر التجارة الخليجية بشكل ملموس بالاتفاقية الاقتصادية. أما الواردات من باقي الوطن العربي فقد تراجعت بصورة تدريجية، الأمر الذي كان له انعكاسه على نسب التبادل العربية بسبب الوزن الكبير للتجارة الخليجية.

أما التجمع المغربي فيحكي جدول (١٤) قصة أخرى. فمن ناحية نجد أن التجارة الإقليمية تشكل نسبة عالية من التجارة العربية الكلية، على غرار ما لاحظناه بالنسبة للمجموعة الخليجية. إلا أن هذه المجموعة تتميز بانخفاض نسب تبادلها العربي بصفة عامة والإقليمي بصفة خاصة، لاسيما منذ منتصف عقد السبعينات، أي خلال الفترة التي شهدت احتدام الصراعات فيما بين أعضائها، ومع أطراف خارجية.

(٣) تطور الاستثمارات البينية

شهدت السنوات الخمس عشرة الأخيرة، ٨٥-١٩٩٩، تطورا كبيرا في حركة الاستثمارات العربية البينية لا سيما في السنوات الخمس الأخيرة، كما يتضح من جدول (١٥). فخلال الفترة ١٩٨٥-١٩٨٩ كان المتوسط

جدول (١٥) حركة الاستثمارات العربية البينية خلال السنوات ١٩٩٠-١٩٩٩.

(بمليون دولار)

السنة	الاستثمارات	السنة	الاستثمارات
١٩٩٠	٤٠٧,٨	١٩٩٥	١٥٢٢,٣
١٩٩١	٩٢٢,٦	١٩٩٦	٢٠٩٣,٥
١٩٩٢	٤٨٣,٨	١٩٩٧	١٥٨٩,٦
١٩٩٣	٢٠٨,١	١٩٩٨	٢٣١٢,٧
١٩٩٤	٣٦٤,٨	١٩٩٩	٢١٨٣,٤
المجموع	٢٣٨٧,١	المجموع	٩٧٠١,٥

المصدر، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: مناخ الاستثمار في الدول العربيــة، ١٩٩٩، وأعداد سابقة.

السنوي للحركة بحدود ٢٠٠ مليون دولار، فكان المجموع للسنوات الخمس ١٠٨٠ مليونــا. وبدأ يتضاعف في ١٩٩٠، ليقفز إلى ٩٢٢,٦ في ١٩٩١ نتيجة حركة استثنائية خلال أزمــة الخليج، حيث تلقت مصر وحدها ٦٥١ مليون دولار، منها ٥١٠ من الكويـــت و ٨٠ مـــن السعودية. وهكذا بلغ مجموع السنوات الخمس ٢٣٨٧ مليونا. وبـــدأت فـــي عـــام ١٩٩٥ حركة صعودية ليتجاوز المتوسط السنوي ٢ مليار دولار. ويوضح جدول (١٦) أهم

جدول (١٦) أهم الدول المصدرة والمستضيفة للاستثمارات العربية البينية، ١٩٨٥-١٩٩٩

(بمليون دولار)

الدول المصدرة	القيمة	النسبة %	الدول المستضيفة	القيمة	النسبة %
السعودية	٤.٦٤٣.٤٥٢	٣٥,٣	مصر	٣.٨٤٧.٦١٣	٢٩,١
الكويت	٢.٥٣٨.٧٥٩	١٩,٣	لبنان	١.٧٣٧.٧٥٩	١٣,٢
الإمارات	١.٦٩٤.٣٢٩	١٢,٩	سوريا	١.٤٣١.٧٢٧	١٠,٩
قطر	٧٣١.٩٠٢	٥.٥	تونس	١.٢٦٥.٨٩٤	٩,٦
ليبيا	٥٥٥.٦١٤	٤,٢	السودان	١.٢١١.٠٨٧	٩,٢
مجموع جزئي	١٠.١٦٤.٠٥٦	٧٧,٢	المجموع	٩.٤٨٤,٠٨٠	٧٢,٠
المجموع الكلى	١٣,١٦٨.٧٥٩	١٠٠,٠	المجموع الكلى	١٣١٦٨.٧٥٩	١٠٠,٠

المصدر، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: مناخ الاستثمار في الدول العربية، ١٩٩٩.

الدول المصدرة والمستضيفة خلال السنوات الخمس عشـــرة، ٨٥-١٩٩٩. وواضـــح أن الدول النفطية تأتي على قمة المجموعة الأولى، حيث تصدرت السعودية القائمـــة بحوالـــي ٣٥ % والكويت بحوالي ١٩ %. وتأتي مصر على رأس الدول المستقبلة، رغم أنها كـانت تعاني من تجميد عضويتها في المنظمات العربية في أوائل الفترة. وقد عوضت هذا جزئيـا كما رأينا خلال أزمة حرب الخليج الثانية خلال ١٩٩١ وإلى حد ما ١٩٩٢. وبناء عليه فإن الدول النفطية (معرفة بأنها دول مجلس التعاون الخليجي وليبيا) قدمت ٨١ % من إجمـــالي الاستثمارات كما يوضحه جدول (١٧). وقد استقبلت في نفس الوقت أكـــثر مـــن ســـدس الاستثماراتــ معظمها (الثمن) يمثل استثمارات فيما بينها. أمـــا الـــدول منخفضـــة الدخـــل (جيبوتي، السودان، الصومال، فلسطين، موريتانيا، اليمن) فقد ساهمت بنســـبة ٣ % مـــن الاستثمارات، مقابل حصولها على ١٣,٥ %، معظمها من الدول النفطية.

جدول (١٧) حركة الاستثمارات بين مجموعات الدول العربية، ١٩٨٥-١٩٩٩ (بألف دولار)

الدول المستضيفة	الدول المصدرة			
	الدول النفطية	متوسطة الدخل	منخفضة الدخل	المجموع
القيم بألف دولار				
الدول النفطية	١.٦٤٥.١١٥	٥٢٣.٠٠٦	٩٣.٥٣٣	٢.٢٦١.٦٥٤
متوسطة الدخل	٧.٦٠٨.١٣١	١.٢٦٤.٧٣١	٢٥٧.٤٦٥	٩.١٣٠.٣٢٧
منخفضة الدخل	١.٤٣٠.٧٦٩	٣٠٦.٢٤٧	٣٩.٧٦٢	١.٧٧٦.٧٧٨
١٠.٦٨٤.٠١٥	٢.٠٩٣.٩٨٤	٣٩٠.٧٦٠	١٣.١٦٨.٧٥٩	
النسب المئوية (%)				
الدول النفطية	١٢,٥	٤,٠	٠,٧	١٧,٢
متوسطة الدخل	٥٧,٧	٩,٦	٢,٠	٦٩,٣
منخفضة الدخل	١٠,٩	٢,٣	٠,٣	١٣,٥
المجموع	٨١,١	١٥,٩	٣,٠	١٠٠,٠

المصدر: أنظر جدول (١٦).

ولتقدير أهمية هذه الحركة ننسبها إلى مجموع الاستثمار الإجمالي للدول العربيـــة. وقـــد ارتفعت هذه النسبة من ٠,٢٣ من الواحد بالمائة للفترة ٨٥-١٩٨٩، إلـــى ٠,٤٥ % فـــي

الفترة ٩٠-١٩٩٤ (وهو ما ساعد عليه ارتفاعها في ١٩٩١ إلى ٠,٩٤ %). وبدأت تتجاوز الواحد بالمائة في ١٩٩٥ حيث بلغت ١,٣٣ % لتصل ١,٧٦ % في ١٩٩٨ ثم ١,٦١ % في ١٩٩٩، بمتوسط ١,٥٥ % للفترة ٩٥-١٩٩٩، وبمتوسط عام ٠.٨٢ % للسنوات ٨٥-١٩٩٩ من الاستثمار الإجمالي و ٠,١٨ % من الناتج المحلي الإجمالي.

(٤) الخلاصة

والخلاصة أن المنهج التبادلي لم ينجح في تطوير الهياكل الإنتاجية على نحو يبرر تنامي تبادل التجاري البيني، الذي ظل متأثرا بعدة عوامل من أهمها:

- ◆التقارب الجغرافي، حيث تمثل التجارة البينية أكثر من ثلثي التبادل العربي لكل من المجموعات الإقليمية المختلفة. ولهذا التقارب أثر إيجابي، بغض النظر عن الترتيبات التجارية التي تتخذ.
- ◆الدور الذي يلعبه النفط، الذي يعطي الدول الخليجية النفطية وزنا في التجارة العربية يفوق حجمها الإنتاجي.
- ◆الاعتبارات السياسية التي أدت إلى تراجع التجارة في فترات القطيعة السياسية، ونموها مع شدة التوجه نحو الوحدة السياسية. أي أن الاعتبار السياسي كان هو الحاكم وليس التابع لدور التبادل. وهذا يثير تساؤلا حول فاعلية مدخل تكامل الأسواق بغرض تحقيق وحدة اقتصادية تشكل قاعدة للوحدة السياسية.
- ◆وقد كان من بين العوامل السياسية، اختلاف النظم الاقتصادية، وهو ما تراجع مؤخرا نتيجة تطبيق العديد من الدول العربية برامج متشابهة للإصلاح الاقتصادي تزيل الكثير من أوجه اختلاف النظم.
- ◆غير أن هذا يتم في إطار ضغوط عالمية من أجل تحرير التبادل التجاري العالمي، الأمر الذي يضيف أعباء إلى ما يترتب على التحرير الإقليمي، ويقلل من الميزة التي يحصل عليها هذا الأخير.

ومع ذلك فإن العقدين الأخيرين شهدا تكثيفا للجهود الموجهة إلى تعزيز التبادل التجاري، بل وعودة إلى التحرير على المستوى القومي. وأدى إدراك ضرورة تنمية

الإنتاج كقاعدة إلى التبادل إلى محاولات للربط بين المجالين، وتوفير الخدمات المساندة للتبادل، وبخاصة في مجالي التمويل وتبادل المعلومات. ويظل المجتمع العربي أقرب في تفكيره إلى المجتمع العالمي من التأكيد على حرية انتقال السلع والخدمات ورأس المال، مع تقييد حركة القوى العاملة بضوابط تتحكم فيها الدول المستقبلة.

فقد سار مجلس الوحدة في مسارين متوازيين، أولهما إقامة منطقة تجارة حرة بموجب ما أطلق عليه قرار السوق العربية المشتركة، تمهيدا للانتقال إلى المنطقة الجمركية بموجب قرار آخر هو القرار ١٩، وفي الوقت نفسه سعى إلى استكمال عناصر السوق المشتركة (حرية انتقال عناصر الإنتاج) من خلال أنشطته الأخرى خارج هذين القرارين، التزاما بالتصور الذي وضعه ملحق الاتفاقية لمراحل الوحدة. وبالتالي لم يكن هناك أي مبرر لتضمين قرار السوق المشتركة قائمة أهداف الوحدة الاقتصادية، لا سيما وأن هذا دفع عدة دول للتهرب من تطبيقه، خاصة الدول التي لم تكن ترغب في إطلاق حرية انتقال الأشخاص، رغم حاجتها للعمال. ومع أن محاولات تحرير انتقال القوى العاملة جرت أساسا على الإطار العربي الكلي من خلال جامعة الدول العربية ومنظمة العمل العربية، فإن عدم إلزامية قرارات كل منهما حالت دون اتخاذ الدول المستقبلة للعمالة خطوات جادة للتحرير، بل وحتى التنظيم الذي تراجعت إليه الاتفاقيات. وترتب على هذا تخلي مجلس الوحدة عن دوره في تحرير انتقال العمالة لأن أهم الدول المستقبلة للعمالة ظلت خارجه أو محجمة عن تنفيذ قراراته. واكتفى بأن غالبية أعضائه كانت تصدق على الاتفاقيات المعقودة في الإطار القومي. من جهة أخرى فإن اتفاقيات انتقال رؤوس الأموال لقيت قدرا أكبر من تأييد مجموعتي الدول، المستضيفة والمرسلة، خاصة بعد أن سادت المناخ العالمي دعوة لتحرير انتقال رؤوس الأموال. وسوف يزداد تعقيد الموقف إذا ما نجحت الجهود الدولية التي تعثرت أخيرا، لا سيما في اجتماع منظمة التجارة العالمية في سياتل في أوائل عام ٢٠٠٠، في عقد اتفاقية للاستثمار متعدد الأطراف، وإخضاع التعامل الدولي لمعايير العمل والبيئة.

هوامش الفصل الخامس

(٦٥) أنظر ص ١٢ من، عبد الله القويز: **صندوق النقد العربي والتغير في البيئة الاقتصادية**. أبوظبي، ١٩٨٩/٦/١٣.

(٦٦) أنظر ص ٣٠ من، أسامة جعفر فقيه: **تنمية التجارة العربية البينية: الواقع والطموح**. برنامج تمويل التجارة العربية، أبوظبي، نوفمبر ١٩٩١. أنظر أيضا، برنامج تمويل التجارة العربية: **التقرير السنوي الأول**، ١٩٩٠. أنظر له أيضا، "برنامج تمويل التجارة العربية". ص.ص ١٢٥-١٣٢ من، الأمانة العامة لاتحاد الغرف العربية (محرر): **المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب**، دمشق، ١٧-٢٠|٥|١٩٩٣.

(٦٧) أنظر ص.ص ٤-٥ من، برنامج تمويل التجارة العربية: **برنامج تمويل التجارة العربية: الأهداف والأنشطة**. أبو ظبي ١٩٩٦.

(٦٨) أنظر، برنامج تمويل التجارة العربية: **التقرير السنوي**، ١٩٩٣. أنظر أيضا الأعداد التالية لهذا التقرير.

(٦٩) أنظر في دور المؤسسة، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: "تجربة المؤسسة العربية لضمان الاستثمار في ضمان تمويل التجارة العربية". ص.ص ١١٣-١٢٤ من، **المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب**.

(٧٠) أنظر في شأن انتقال القوى العاملة الفصل السابع من، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**، ص.ص ٥٤٣-٦٧١.

(٧١) أنظر، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: **مجموعة المعاهدات والاتفاقيات**. القاهرة ١٩٧٨، وتونس ١٩٨٥.

(٧٢) أنظر، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: **مجموعة الاتفاقيات العربية الجماعية والثنائية المتعلقة بشؤون العمل والعمال العرب**. الجزء الأول، تونس ١٩٨٢.

(٧٣) أنظر ص.ص ٤٩-٦٠ من، الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: **الاتفاقيات العربية الجماعية الصادرة عن مجلس الوحدة الاقتصادية العربية**. عمّان/الأردن، أيار/مايو ١٩٨٢.

(٧٤) أنظر ص.ص ١٨-٣٦ من المرجع السابق.

(٧٥) أنظر ص.ص ٣٧-٤٨ من المرجع السابق.

(٧٦) أنظر ص.ص ٦١-٦٥ من المرجع السابق.

(٧٧) أنظر ص.ص ٦٦-٨٣ و ٨٤ - ٨٩ من المرجع السابق.

(٧٨) أنظر ص.ص ٩٠-١٠٧ من المرجع السابق.

(٧٩) الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: **الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية**. وثائق اقتصادية رقم (٣). تونس ١٩٨٢. أنظر أيضا، ورقة المؤسسة العربية لضمان الاستثمار المقدمة إلى "الندوة العربية حول التجارة والاستثمار"، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٥-٢٦/٥/ ١٩٩٧ بعنوان: **الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية؛ التكييف القانوني ومناخ الاستثمار في الدول العربية**.

(٨٠) أنظر صص ١٨-١٩ من ورقة المؤسسة، المرجع السابق.

(٨١) المرجع السابق. أنظر أيضا تحقيق وفاء البرادعي عن هذه الاتفاقية، جريدة الأهرام القاهرية، ١٧/٣/١٩٩٨.

(٨٢) وكان من النماذج البارزة على ذلك منطقة التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية، اللافتا، التي قيل عنها أنها ولدت ميتة. أنظر **التكامل الاقتصادي الإقليمي، بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.

(٨٣) أنظر الجدول (١) من، M. M. El-Imam: *Regional Challenges to Arab Development in the New Millennium*. دراسة مقدمة إلى مؤتمر المعهد العربي للتخطيط عن "تحديات التنمية العربية في الألفية الجديدة". الرباط، ٢٦-٢٨/٦/٢٠٠٠.

(٨٤) أحمد الغندور: **الاندماج الاقتصادي العربي**. معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٣٢. وقد تضمنت الدراسة التطور خلال الفترة ٥٣-١٩٦٧، مع استبعاد النفط الخام من صادرات الكويت.

الفصل السادس

المحور المالي والنقدي

مقدمة

يتناول المحور المالي والنقدي أمورا ثلاثة تتعلق بانتقال الأموال بين الدول العربية هي: المبادلات المالية، والتنسيق النقدي في إطار التكامل الاقتصادي، وتحقيق التكامل النقدي كأمر قائم بذاته. وتتعلق المبادلات المالية إما بعمليات جارية أو رأسمالية. والمبادلات التي تتعلق بالعمليات الجارية هي:

(١) انتقال الأموال مقابل انتقال السلع والخدمات، وهو ما يمثل الوجه الآخر للتبادل التجاري. ولذلك فقد جرى التعرض خلال تطبيق المدخل التجاري لنظم سداد المدفوعات وتسوية ما يترتب عليها من أرصدة.

(٢) انتقال الأموال في شكل عائدات لعناصر الإنتاج نتيجة انتقالها ما بين دول الإقليم. فانتقال رؤوس الأموال يترتب عليه انتقال عائدات الاستثمار. بالمثل فإن انتقال الأيدي العاملة يترتب عليه تحويلات لمدخراتهم إلى دول الموطن. هذه التدفقات تعتبر مشتقة من انتقال عناصر الإنتاج ذاتها ولذلك تكتسب أهمية خاصة خلال مرحلة السوق المشتركة. ولكن من المشاهد أن تحويلات العمال المغتربين لها أهمية خاصة في الوطن العربي.

(٣) انتقال الأموال في شكل معونات، من الدول ذات الفائض إلى الدول ذات العجز. ويتميز الوطن العربي بظاهرة نادرة الحدوث في مناطق العالم الثالث، هي وجود مجموعة من الدول المانحة للمعونات التي تتفوق في معدلات عطائها على الدول الغنية، والتي تتجاوز فيما تقدمه حدود الإقليم العربي. وبالتالي فإن حدود ودوافع العمل الإقليمي المشترك تنسب إلى تقديرات الدول العربية القادرة لما تنشده من تقديم معونات بشكل عام، أكثر منها إلى كونها جزءا من بناء تجمع تكاملي إقليمي.

وتأخذ انتقال الأموال نتيجة انتقال رؤوس الأموال واحدة من ثلاث صيغ:

(١) القروض الموجهة إلى تمويل مشروعات، وهي غالبا قروض رسمية.
(٢) المساهمات الرسمية في حقوق تملك رؤوس الأموال، وهي غالبا تمثل مساهمات في مشروعات مشتركة.
(٣) انتقال رؤوس الأموال الخاصة وفق القواعد المنظمة للاستثمار في الدول العربية الأخرى.

وخلال التوجهات الأولى للعمل العربي المشترك التي عبرت عنها اللجنة الاقتصادية للجامعة العربية عام ١٩٤٥، ومؤتمر وزراء المال والاقتصاد الأول عام ١٩٥٣، برزت الرغبة في التنسيق النقدي وصولا إلى عملة عربية موحدة، وفي إقامة مؤسسة مالية إقليمية تكون رافدا للتنمية، نظرا لأن تمويل التنمية من أهم المشاكل التي تواجهها الأقطار النامية، لا سيما ما يعاني منها من محدودية الطاقة الادخارية. ومع تنامي قدرة الدول النفطية على تركيم موارد مالية بسبب تجاوز عائدات صادراتها النفطية لاحتياجاتها الآنية، بدأ التوسع في المعونات، والاهتمام باستثمار رؤوس الأموال العربية داخل الوطن العربي. ومع انهيار النظام النقدي العالمي في بداية السبعينات اتجه الفكر العربي إلى تحقيق تكامل نقدي كجزء من العمل العربي المشترك، وهو ما تولاه صندوق النقد العربي. وسنبدأ بالمعونات إذ سبقت معالجة انتقال الأموال لمعاملات جارية ورأسمالية.

أولا – المعونات المالية العربية

يرتبط العون المالي الإنمائي بظاهرة التفاوت في مستويات الدخل، بين الدول المانحة والدول المتلقية. وهو يتخذ شكلين رئيسيين: الأول هو منح لا ترد، وأهم أشكاله ما يقدم لحكومات الدول المتلقية لمساعدتها على سد العجز في مواردها الجارية، ويسهم بالتالي في مواجهة العجز في موازين مدفوعاتها. وقد يذهب جانب منه إلى تمويل بعض المشروعات للقطاعين العام والخاص، خاصة ما يساهم منها في تنمية المجتمع دون أن يكون له عائد مباشر يغطي تكاليفه. أما الشكل الثاني فهو في شكل موارد رأسمالية تقدم بشروط تحتوي على تيسير، أي تخفيض تكلفة سداد القرض بالقياس إلى الشروط التجارية السائدة، بما

يمثل عنصر منحة grant element تتنازل الجهة المانحة عنه لصالح الدولة المستفيدة. وقد أدت وفرة العائدات النفطية من جهة، والمصاعب التي صادفتها بعض الدول العربية الأخرى، لا سيما الدول الواقعة في منطقة المواجهة مع إسرائيل، والدول الأقل نموا من جهة أخرى، إلى حدوث قدر كبير من التدفقات المالية بين مجموعتي الدول. غير أن آثار هذا العون وتطوره تختلف عما تتصف به المعونات المقدمة من الدول المتقدمة. فهذه الأخيرة تستفيد مما تقدمه من معونات، إذ أن اتساع قاعدتها الإنتاجية يجعل تلك المعونات تشكل طلبا على صادراتها من السلع والخدمات. بل إن جانبا كبيرا من تلك المعونات يتخذ شكلا عينيا مباشرا من منتجاتها، وجزء منه يمثل أجور خبراء من أبناء الدول المانحة، ترجع إليها نسبة عالية منها. أما المنح المقدمة من الدول العربية، وهي دول نامية وتعاني من ضعف قاعدتها الإنتاجية، فيذهب الجزء الأكبر منها إلى واردات من الدول المتقدمة، التي تجني من ذلك نفعا مضاعفا. فالمعونات العربية تخفف الضغوط الواقعة على تلك الدول من أجل الوفاء بما قرره المجتمع الدولي من ألا تقل المعونات الميسرة عن ٠,٧ % من ناتجها القومي. وهي من ناحية أخرى تتيح لها الحصول على طلب إضافي على صادراتها، وتستفيد بالأثر المضاعف على اقتصادها القومي. ويشير جدول (١٨) إلى أن دول لجنة مساعدات التنمية، الداك (Development Assistance Committee)، من مجموعة دول منظمة التعاون والتنمية OECD، لم تتجاوز نصف النسبة المقررة، بينما تجاوزت النسبة لدى الدول العربية المانحة ٢ %، حتى قبل الفورة

جدول (١٨) نسب المساعدات الإنمائية إلى الناتج القومي الإجمالي (%)، ١٩٧٠-١٩٩٣

الدول المانحة	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣
الدول العربية	٢,١٩	٥,٤٩	٣,٢٦	١,٣٣	١,٢٤	١,٩١	٠,٨٨	٠,٤٥	٠,٤٠
دول الداك	٠,٣٤	٠,٣٥	٠,٣٦	٠,٣٥	٠,٣٣	٠,٣٦	٠,٣٣	٠,٣٣	٠,٣٣

المصدر: صندوق النقد العربي وآخرون: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٤. ص ٣٤٥.

النفطية. وقد ارتفعت نسبة المساعدات العربية بشدة عقب ارتفاع أسعار النفـط، إذ عملـت الدول النفطية العربية على تعويض الدول النامية، خاصة الدول العربيـة الأخـرى، عـن جانب مما لحقها من الارتفاع الفجائي في أسعار النفط. ومع الزمن تراجعت هذه النسـبة، وانخفضت خلال التسعينات إلى أقل من ١ % بسبب الارتباك الذي تعرضت له اقتصاداتها عقب حرب الخليج الثانية، وما ترتب عليها من توترات في العلاقات العربية.

وقد اصطحبت التطورات في النسب المشار إليها بتغيرات مماثلة في الناتج المحلـي. ولذلك نجد أن ارتفاع النسبة العربية بأكثر من الضعف في النصف الثاني من السـبعينات مقارنا بالنصف الأول كان معناه الارتفاع إلى أكثر من الضعفين للقيم المطلقـة نتيجـة ارتفاع الناتج القومي، كما يتضح من جدول (١٩). وبلغت القيم

جدول (١٩) صافي السحب من المعونات الإنمائية العربية الميسرة، ١٩٧٠-١٩٩٨

(مليون دولار)

الدول	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٨	٧٠-٩٨
الإمارات	٠	٩٢٩	١١١٨	١٢٢	٨٨٨	٦٥	١٥٩	١١٠٩١
السعودية	١٧٢	٢٦٩٩	٥٦٨٢	٢٦٣٠	٤٤٣٠	٦٨٢	٤٦٢	٦٧٢٧٥
عمان	٠	٠	٠	١٩٨	٦٤	٣	٢٦	٤٤٦
قطر	٠	٣٠٧	٢٧٧	٨	٢-	٠	٠	٢٠٧٩
الكويت	١٤٨	٩١٠	١١٤٠	٧٧١	١٢٩٥	٤٨٩	٢٨٢	١٧٤٣٥
جملة الخليجية	**٣٢٠**	**٤٨٤٥**	**٨٢١٧**	**٣٧٢٩**	**٦٦٧٥**	**١٢٣٩**	**٩٢٩**	**٩٨٣٢٦**
الجزائر	١	٣١	٨١	٥٤	٧	٠	٠	١١٩٦
العراق	٠	٢٦٥	٨٦٤	٣٢-	٧٨	٠	٠	٣١٢١
ليبيا	٦٤	٢٧٥	٣٧٦	٥٨	٣٧	٠	٠	٢٧٦٠
جملة الأخرى	**٦٥**	**٥٧١**	**١٣٢١**	**٨٠**	**١٢٢**	**٠**	**٠**	**٧٠٣٩**
المجموع	**٣٨٥**	**٥٤١٦**	**٩٥٣٨**	**٣٨٠٩**	**٦٧٩٧**	**١٢٣٩**	**٩٢٩**	**١٠٥٣٦٥**

المصدر: صندوق النقد العربي وآخرون: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٩. ص‌ص ٣٢٣، ٣٢٤.

أقصاها في أوائل الثمانينات، ثم تراجعت بعد ذلك مع الانخفاض في النسب وتراجع النـاتج القومي ذاته. ويشير جدول (١٨) إلى أن سنة ١٩٩٠ شـهدت بعـض الارتفـاع بسـبب

المعونات الاستثنائية (في شكل تخفيضات للديون أساسا) المقدمة للدول التي ساندت مجلس التعاون الخليجي. غير أن هذا صحبه حرمان بعض الدول المتلقية للمعونات التي تعاطفت مع العراق. وقد أدت المشاكل التي تعرضت لها الدول غير الخليجية إلى تراجع مقدار ما تقدمه، وهو متواضع أصلا، وأصبحت الدول الخليجية الثلاث، الإمارات والسعودية والكويت هي المانح الرئيسي. وهذه بدورها بدأت تواجه مصاعب مالية خفضت مستويات معوناتها إلى حد كبير.

من جهة أخرى فإنه رغم أهمية المعونات التي تتلقاها الدول العربية من العون العربي، فإن نصيبها من المعونات المقدمة إلى إجمالي النامية من جميع المصادر يعادل حوالي الثمن، وقارب الخمس في ١٩٩٠، كما يتضح من جدول (٢٠)، وإن بدأ مؤخرا في التراجع، من حيث القيمة والأهمية النسبية.

جدول (٢٠) نصيب الدول العربية من المساعدات الإنمائية الرسمية من جميع المصادر

(مليون دولار)

السنة	جملة الدول النامية	نصيب الدول العربية		السنة	جملة الدول النامية	نصيب الدول العربية	
		قيمة	نسبة %			قيمة	نسبة %
١٩٨٨	٤٤٩٥٩	٥٣٨٨	١٢,٠	١٩٩٣	٥٧٠٥٣	٧٠٧٤	١٢,٤
١٩٨٩	٤٦٧٦٧	٥٣٠٨	١١,٣	١٩٩٤	٦١٣٣١	٧٦٣٢	١٢,٤
١٩٩٠	٥٨٠٣٦	١١١٨٤	١٩,٣	١٩٩٥	٦٠٣٧٧	٥٩٢٧	٩,٨
١٩٩١	٦١٨٦٥	١٠٣١٩	١٦,٧	١٩٩٦	٥٨٥٨٦	٦٣٨٨	١٠,٩
١٩٩٢	٦١٤٩٧	٨٢٤٨	١٣,٤	١٩٩٧	٥٠٣٠٨	٥٧٧٩	١١,٥

المصدر: صندوق النقد العربي وآخرون: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٩. ص ٣٦٥. عن منظمة OECD.

ويلاحظ أن المساعدات العربية غلب عليها الطابع الثنائي المقدم من الدول المانحة منفردة أكثر منه متعدد الأطراف المقدم من مؤسسات إقليمية ودولية تساهم في تمويل مشاريع التنمية أو في دعم موازين المدفوعات. وقد بلغ نصيب متعددة الأطراف خلال النصف الثاني من الثمانينات حوالي ١٢ % (متراوحا بين ١١ % و ١٦ %). ثم انخفض بشدة إلى ٣ % في ١٩٩٠ بسبب أحداثها الاستثنائية، ثم ارتفع بعد ذلك إلى حوالي ١٧ %، ليصبح متوسطها دون ٧ %، كما يتضح من الجدول (٢١):

جدول (٢١) توزيع المساعدات العربية حسب الأطراف المستفيدة

الفترة	توزيع المساعدات الثنائية			توزيع المساعدات الكلية		
	عربية	أخرى	جملة	ثنائية	متعددة	جملة
٨٥-٨٩	٤٨,٢	٥١,٨	١٠٠,٠	٨٨,٠	١٢,٠	١٠٠,٠
٩٠-٩٢	٧٦,٥	٢٣,٥	١٠٠,٠	٩٣,٢	٦,٨	١٠٠,٠
٨٥-٩٢	٥٩,٦	٤٠,٤	١٠٠,٠	٩٠,٠	١٠,٠	١٠٠,٠

المصدر: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والتقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٤. ص ٣٤٨.

وبذلك بلغ متوسط المساعدات الثنائية خلال الفترة كلها ٩٠ %. وصحب ذلك تزايد كبير في نصيب الدول العربية من تلك المساعدات (عدا ما يذهب إليها من خلال الأجهزة متعددة الأطراف) من ٤٨ % إلى ٧٦ %، وهو ما جعل متوسط الفترة يبلغ حوالي ٦٠ %.

وتتفاوت أهميات الدول المستفيدة من المنح من فترة إلى أخرى، خاصة بعد رفع تجميد عضوية مصر وعودة المعاملات الرسمية معها إلى طبيعتها، وهو ما تزامن مع أزمة الخليج حيث استفادت مصر من موقفها تجاهها. وتحصل مصر بمفردها على حوالي ثلث المساعدات الإنمائية الرسمية من جميع المصادر، وقاربت هذه النسبة النصف في أوائل التسعينات بسبب ارتفاع ما تلقته من المصادر العربية في تلك الفترة. ويظهر جدول (٢٢) كيف تأثر نمط التوزيع بين النصف الثاني من الثمانينات والجزء الأول من التسعينات، وفق المواقف من حرب الخليج الثانية للدول المستفيدة. وتشمل الدول الأخرى الواردة في الجدول كلا من البحرين وتونس والجزائر وجيبوتي والصومال والعراق وعمان ولبنان وموريتانيا، أي تسع دول أخرى ترفع المجموع إلى ١٥ دولة مستفيدة، منها دولتان مانحتان في نفس الوقت، هما الجزائر والعراق.

جدول (٢٢) توزيع المساعدات الثنائية العربية حسب الدول العربية المستفيدة
(الأنصبة كنسب %)

السنة	مصر	سوريا	الأردن	المغرب	السودان	اليمن	أخرى	المجموع
٨٥-٨٩	١.١	٢٦,٩	٢٦,٣	٨,٥	١١,٥	٨,٠	١٧,٨	١٠٠,٠
٩٠-٩٢	٤٥,٤	١١,٠	٦,٣	١٣,٥	٠,٣	٢,٠	٢١,٥	١٠٠,٠
٨٥-٩٢	٢٤,٠	١٨,٧	١٦,٠	١١,١	٥,٧	٤,٩	١٩,٧	١٠٠,٠

المصدر: صندوق النقد العربي وآخرون: **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٤. ص ٣٤٩.

ثانيا – المؤسسات المالية العربية

(١) المؤسسة المالية للإنماء الاقتصادي

تضمنت مقترحات أول مؤتمر لوزراء المال والاقتصاد العرب في ١٩٥٣ اقتراحا بإنشاء "مؤسسة مالية للإنماء الاقتصادي". وأصدر المجلس الاقتصادي في أول دورات انعقاده قرارا بتشكيل لجنة فرعية من اللجنة المالية لدراسة المشروع. كما أحال إلى تلك اللجنة مقترحا مقدما من الأمانة العسكرية للجامعة بالنظر في تمويل بعض الصناعات. وأفضت دراسة اللجنة إلى تبين وجود أوجه قصور في المشروع المطروح عليها، فأوصت المجلس الاقتصادي بأن يطلب من البنك الدولي للإنشاء والتعمير أن يعين من قِبله مَن يضع مشروعا آخر يتفق مع ظروف وإمكانيات البلاد العربية على أن يعاونه خبراء عرب. ثم عاد المجلس في أواخر ١٩٥٤ فقرر تكليف الاقتصادي المصري د. عبد الجليل العمري بوضع نظام أساسي للمنظمة لعرضه على الدول ثم عُقد مؤتمر لوضع المشروع في حيز التنفيذ. وفي ١٩٥٦/١/٢٥ قرر المجلس إنشاء المؤسسة برأسمال يعادل ٢٠ مليون جنيه مصري مقوما على أساس الذهب وقت إنشائها، تساهم فيه الدول العربية بنسب تعادل نسب حصصها في موازنة الجامعة، مع السماح للدول العربية الأخرى من غير الأعضاء بالمساهمة فيه. وتضع الأمانة العامة نظامها مستعينة بمن تراه من الخبراء أو المؤسسات المالية والإدارية. إلا أن الموافقة على اتفاقية إنشاء المؤسسة تأخرت إلى ١٩٥٧/٦/٣، بسبب ظروف العدوان الثلاثي على مصر.

وتنص المادة الثانية من الاتفاقية على أن تستهدف المؤسسة، التنمية الاقتصادية في البلاد العربية الأعضاء فيها، وذلك بتشجيع المشروعات الإنتاجية للحكومات والهيئات والأفراد على النمو المطرد، سواء بإقراضها أو ضمان قروضها أو المساهمة فيها أو إعداد الدراسات الفنية لها، على أن يتم ذلك بضمان الحكومات التي تقوم فيها هذه المشروعات. وفي أوائل ١٩٥٩ أحال المجلس إلى الدول الأعضاء اقتراحا لبنانيا بتنمية موارد المؤسسة باقتطاع ٥ % من أرباح النفط سنويا لحسابها. وظل المجلس يناقش تعديلات جزئية في الاتفاقية ويطالب بسرعة التوقيع والتصديق. كما وافق في ١٩٦٤/٤/١٧ على طلب الكويت المساهمة في المؤسسة بمبلغ ٥ مليون جنيه يزاد بها رأسمال المؤسسة. ثم سكت المجلس بعد ذلك عن المطالبة بتنفيذ الاتفاقية التي لم تر النور قط. وتوقف النظر في المؤسسة بعد مضي ١٤ عاما على ظهور فكرتها، رغم الأهمية المعلقة عليها.

وتشير التجربة إلى ظاهرتين هامتين تكررتا في النسق العربي:

التراخي في تنفيذ قرارات توقعها الدول كأعضاء في المجلس ثم تتخلى عنها كأقطار.

الارتكان إلى المنظمات الدولية بسبب حداثة التجربة العربية، حيث جرى الرجوع إلى خبرة البنك الدولي، رغم ما شاب مسلك ذلك البنك من مآخذ، ورغم بُعده عن مفهوم العمل التكاملي الإقليمي، وهو ما يعكس غياب القدرة على بناء المنظور الإقليمي (القومي) وإعداد النسق وتطويره ذاتيا.

(٢) الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

وقد أعيد إحياء فكرة المؤسسة المالية السابقة في مؤتمر قمة الخرطوم لمواجهة آثار حرب ١٩٦٧، وذلك في شكل "الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي"، الذي استهدف منه مساعدة الدول العربية على التنمية بجهود تفوق الإمكانيات القطرية وما يقدمه البنك الدولي، وعلى إعادة بناء طاقات الإنتاج والمرافق العامة للدول العربية التي أصابها العدوان، بالعمل على توجيه جزء من الموارد المتوفرة نحو إعادة بناء الاقتصادات التي خربتها الحرب، ثم مواصلة نشاطه الإنمائي بعيدا عن التيارات السياسية، ملتزما على الدوام بالبحث عن الفعالية القصوى لأعماله من الناحية الفنية والاقتصادية. وقد أقر المجلس

الاقتصادي اتفاقية الصندوق في ١٩٦٨/٥/١٦. وتنص هذه الاتفاقية، التي أصبحت نافذة في ١٩٧١/١٢/١٨، على تقديم القروض الميسرة للحكومات والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة لتمويل المشاريع الاقتصادية ذات الطابع الاستثماري (مما يعني استبعاد التمويل الجاري لأغراض دعم موازين المدفوعات) مع منح الأفضلية للمشروعات الحيوية للكيان العربي والمشروعات العربية المشتركة؛ وتشجيع توظيف الأموال العامة والخاصة بطريق مباشر أو غير مباشر بما يكفل تطوير الاقتصاد العربي؛ وتوفير الخبرات والمعونات الفنية في مختلف مجالات التنمية.

وللصندوق إمكانية تعزيز موارده بالاقتراض من الأسواق الخارجية. ولكن الاتفاقية لم تذكر ما كان مسموحا به للمؤسسة المالية من الإسهام المباشر في مشاريع التنمية. ومع ذلك فهناك آراء تذهب إلى تفسيرٍ أكثر اتساعا للاتفاقية يسمح للصندوق بأن يساهم في رؤوس أموال المشاريع العربية المشتركة، أو على الأقل أنه لا يوجد ما يمنعه من ذلك. وعلى أي حال فإن مساهمات الصندوق في هذا المجال تأخذ شكل قروض تقدم إما إلى هيئة تتولى المشروع بضمان الدولة (أو الدول) التي يقوم فيها المشروع (أو التي تشارك فيه)، أو إلى كل دولة مشاركة مباشرة فيما يتعلق بنصيبها منه. وقد بدأ الصندوق برأسمال قدره ١٠٠ مليون دينار كويتي، زيد إلى ٤٠٠ في ١٩٧٥ ثم ٨٠٠ في ١٩٨٢. وبلغ رأس المال المدفوع ٦٦٣ مليون دينار حتى نهاية ١٩٩٩، كما بلغت جملة موارد الصندوق نتيجة تراكم إيراداته ١٨٢٨,٧ مليون دينار، مما مكنه من رفع إجمالي القروض التي قدمها منذ نشأته إلى ٣٢٩٤ مليون دينار، المسحوب من القروض النافذة منها ١٩٥٠ مليون دينار (تعادل حوالي ٦,٥ مليار دولار أمريكي) [٨٥].

جدول (٢٣) التوزيع القطاعي لقروض الصندوق العربي للإنماء

القطاعات الاقتصادية	خلال ١٩٧٤-١٩٩٣		خلال ١٩٧٤-١٩٩٩	
	مليون د.ك.	النسبة %	مليون د.ك.	النسبة %
النقل والاتصالات والموانئ	٣٤١,٧	١٨,٤	٦١٩,٢	١٨,٨
الطاقة والكهرباء	٤٩٥,٩	٢٦,٧	٦٩٧,١	٢٩,٤
المياه والصرف الصحي	٢١٤,٧	١١,٦	٣٥٠,٢	١٠,٦
جملة قطاعات البنى الأساسية	١٠٥٢,٣	٥٦,٧	١٩٣٦,٥	٥٨,٨
الصناعة والتعدين	٢٥١,٧	١٣,٥	٣٤٣,٦	١٠,٤
الزراعة والتنمية الريفية	٤٧٣.٨	٢٥,٥	٧٠٦,٦	٢١,٥
جملة القطاعات الإنتاجية	٧٢٥,٥	٣٩,٠	١٠٥٠,٢	٣١,٩
قطاعات أخرى	٨٠,٠	٤,٣	٣٠٧,٥	٩,٣
المجموع الكلي	١٨٥٧,٨	١٠٠,٠	٢٠٥٢,٠	١٠٠,٠

المصدر: التقرير السنوي للصندوق، ١٩٩٣. ص ٩، و ١٩٩٩. ص ١٨.

ويلاحظ أن نشأة الصندوق في أعقاب التخريب الذي سببته الحرب جعلت الصيغة التي أتت بها اتفاقيته مشابهة لصيغة البنك الدولي للإنشاء والتعمير، من حيث البدء بإعادة التعمير ثم الانتقال إلى التنمية. غير أن اتفاقية الصندوق أضافت التأكيد على الإسهام في التكامل والعمل المشترك في الوطن العربي. ولذلك يذهب الجانب الأكبر من قروضه إلى قطاعات البنى الأساسية، كما يتضح من جدول (٢٣). واستفادت من قروض الصندوق على مدى الفترة ٧٤-١٩٩٤ سبع عشرة دولة من الدول العربية (أي باستثناء الإمارات والسعودية وفلسطين وقطر والكويت). ورغم تجميد عضوية مصر خلال الثمانينات فقد بلغت حصتها من قروض الصندوق ١٧,٦ %. والواقع أن أكبر خمس دولة مقترضة حصلت على ٦٤ % من إجمالي قروض الصندوق. فإضافة لمصر حصلت المغرب على ١٤,٣ %؛ سوريا على ١٣ %؛ اليمن على ١٠ %؛ تونس على ٩ %.

(٣) الصناديق القطرية[٨٦]

(١/٣) الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية. إلى جانب الصندوق العربي القوميّ الصفة قامت صناديق أخرى قطرية كان أولها وأسبقها هو "الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية"، وتأسس برأسمال قدره ٥٠ مليون دينار كويتي، دفع منه في البداية ١٥ مليون. وقد بادرت الكويت إلى إنشائه بعد انضمامها إلى الجامعة العربية وقبيل إعلان استقلالها، وذلك سعيا إلى توطيد علاقاتها بالدول المجاورة حرصا منها على تأكيد استقلالها الذي كان مهددا من جاراتها[٨٧]، وبخاصة العراق التي أعلنت ضمها إليها. وينص قانون إنشاء الصندوق على أن الغرض منه هو "مساعدة الدول العربية والدول النامية الأخرى في تنمية اقتصادياتها، وعلى الأخص إمداد تلك الدول بالقروض لتنفيذ مشاريع التنمية فيها طبقا لشروط هذا الميثاق". وقد زيد رأس المال المصرح به إلى ١٠٠ مليون في ١٩٦٤ ثم ٢٠٠ في ١٩٦٧. ومع ارتفاع عائدات النفط صدر القانون ٢٥ لسنة ١٩٧٤ بزيادة رأسمال الصندوق إلى مليار دينار مع التوسع في نشاطه خارج حدود المنطقة العربية، كتعبير عن الرغبة في معاونة الدول النامية الصديقة (لا سيما الأقل نموا في آسيا وأفريقيا) على مواجهة المشاكل المترتبة على التضخم العالمي وارتفاع أسعار النفط. فارتفع رأس المال المدفوع من ١٥ مليون د.ك. في البداية إلى ١١٣,٥ في ١٩٧٤ ثم ٣٢٨ في ١٩٧٥ ليصل ٨٨٧ مليون د.ك. في ١٩٨٤. ولذلك انخفض نصيب الدول العربية من قروض الصندوق منذ ذلك التاريخ حتى منتصف ١٩٨٤ إلى ٤٥ %. وبلغت قروضه للدول العربية حتى ١٩٩٨، ٥٥٥٨ مليون دولار، أي ٥٤ % من الإجمالي منذ نشأة الصندوق والبالغ ١٠٢٨٨ مليون دولار (أنظر جدول (٢٤) فيما بعد).

ويراعي الصندوق في اختيار المشاريع التي يمولها في دول عربية أن تكون مساهِمةً في التنمية العربية. ونظرا لأن الصندوق الكويتي كان أول مؤسسة من نوعها في المنطقة العربية، فإنه ساعد على إرساء قواعد للعمل في المؤسسات المماثلة، بما في ذلك الصندوق العربي الذي كان تأثره به عظيما لتواجده في الكويت. وقد اختط الصندوق لنفسه منهجا للعمل مستمدا من ممارسات البنك الدولي. . بل إن رئيسا للصندوق أشاد بفضله في إدخال

مناهج عمل البنك الدولي كأساس لعمل صناديق التنمية العربية[٨٨]، دون اعتبار للقواعد والظروف التي تحكم عمل ذلك البنك، أو لمتطلبات التكامل الإقليمي التي تخرج عن نطاق اهتمامه. ولعل السبب في هذا أن ذلك التكامل لم يكن هو الهدف الأساسي للصندوق. وإن صح ذلك بالنسبة له فانه لا ينطبق بطبيعة الحال على الصندوق العربي للإنماء. فلا يكفي في هذا الصدد أن يضع الصندوق أولويات للقطاعات والمشاريع تحت عنوان المشاريع الحيوية، بل لا بد وأن ينعكس التوجه التكاملي على معايير تقييم المشروعات.

(٢/٣) صندوق أبو ظبي للإنماء الاقتصادي العربي. حذت إمارة أبو ظبي حذو دولة الكويت، حيث أنشأت صندوقها في ١٩٧١/٧/١٥، أي قبيل إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة، برأسمال قدره ٥٠ مليون دينار بحريني[٨٩]. وقد بدأ أعماله برأسمال مدفوع ٥٨٠ مليون درهم تزايد تدريجيا ابتداء من ١٩٧٦ ليصل ٢١٣٢ مليون في ١٩٨١ وحتى نهاية ١٩٨٤. ويقدم الصندوق قروضا ومساهمات في رؤوس أموال مشروعات لدول عربية أو غير عربية. وقد كان نصيب الدول العربية حتى نهاية ١٩٨٤ حوالي ٧٥ % من إجمالي ما قدمه من قروض أي ٢٩٦٢ مليون درهم. وارتفع إجمالي القروض في نهاية ١٩٩٨ إلى ١٩١٠ مليون دولار كما ارتفع نصيب الدول العربية إلى ١٥٩١ مليون دولار، بنسبة ٨٣,٣ %.

(٣/٣) الصندوق العراقي للتنمية الخارجية. ومع تزايد العائدات من النفط في ١٩٧٤، قامت كل من العراق والسعودية بإنشاء صندوق خاص بها. فأنشأ العراق صندوقه في ١٩٧٤/٦/٦ برأسمال قدره ٢٠٠ مليون دينار عراقي، يضاف إليه مساهمات العراق في رؤوس أموال صناديق التنمية العربية والدولية ذات الأغراض المشابهة. ورغم أن اسمه – على عكس سابقيه – يشير إلى التنمية الخارجية عامة، فإن قرار إنشائه ينص على منح الأفضلية للمشاريع الإنمائية التي تعزز التكامل الاقتصادي العربي. غير أن ظروف حربي الخليج حدت من نشاط هذا الصندوق الذي كان يعمل أساسا من خلال إمساك حافظة، وليس بواسطة جهاز يقوم بدراسة المشروعات ومتابعة تنفيذها مع الدول المستفيدة كما هو الحال بالنسبة للصناديق الأخرى.

(٣/٤) **الصندوق السعودي للتنمية**. وهو آخر هذه الصناديق حيث أنشئ في ١٩٧٤/٩/١ برأسمال قدره ١٠ مليار ريال سعودي (٢٨٦٠ مليون دولار) زيد إلى ١٥ مليار في ١٩٨٠ ثم ٢٥ مليار في ١٩٨٢. ويشترط في المشروع الذي يجري تمويله أن يكون له دور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول المستفيدة من القروض، وأن يكون متقدما على غيره في الأولوية وفي التكامل مع الأنشطة الاقتصادية الأخرى في تلك الدولة (وليس على النطاق الإقليمي). وهو يتوجه بقروضه إلى الدول النامية الصديقة، لا سيما الأقل نموا. وبلغت قروضه للدول العربية حتى ١٩٩٨، ٢٩٥٧ مليون دولار، بنسبة ٤٥ % من الجملة، ٦٥٨٦، وهي أقل النسب بين الصناديق القطرية. ومع هذا فإن قيمة ما قدمه لها يأتي في المرتبة الثانية بعد الصندوق الكويتي (الأطول عمرا) بحكم كبر رأسماله المدفوع الذي يعادل ١٥٥ % من رأسمال الصندوق الكويتي.

(٣/٥) **المصرف العربي الليبي الخارجي**. وقد أشار إليه التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ١٩٨١[٩٠] كمؤسسة خامسة، تأسس في ١٩٧٢، ولو أنه ذكر أن بياناته غير متاحة. ثم عاد فاستبعده في الأعداد التالية. وتشير تقارير المصرف المركزي الليبي إلى أن رأسمال قسم التنمية فيه يبلغ ١٥ مليون دينار ليبي.

(٣/٦) ويلاحظ أن الإحصاءات التي ينشرها الصندوق العربي للإنماء لا تتضمن هذا المصرف، كما أنها لا تتضمن **"الشركة العربية الليبية للاستثمارات الخارجية"** التي تظهر في بياناته التفصيلية.

(٤) المؤسسات التمويلية الأخرى

إضافة إلى الصناديق العربية التي تخدم المنطقة العربية ودولا أخرى، هناك مؤسسات ذات صبغة إقليمية تساهم فيها دول عربية وتستفيد منها أيضا دول عربية أخرى، وهي:

(٤/١) **البنك العربي للتنمية في أفريقيا**، وأنشئ بموجب قرار من المجلس الاقتصادي صدر في ١٩٧٣/١٢/٥ بناء على قرار من مؤتمر القمة في الجزائر قبل ذلك التاريخ بأيام، لتصبح اتفاقيته نافذة بعد شهرين، ويعقد مجلس محافظوه أول اجتماع لهم في بداية ١٩٧٥.

وواضح أنه أنشئ في أعقاب حرب ١٩٧٣ وما صحبها من تأييد أفريقي للعرب، وما تحقق من رفع لأسعار النفط ومن ثم عائداته. ويهدف البنك إلى تدعيم التعاون الاقتصادي والمالي والتقني بين الدول الأفريقية والأقطار العربية. ويساعد البنك في تمويل التنمية في الدول الأفريقية، ويعمل على تعزيز مساهمة رأس المال العربي في تلك التنمية، كما يعاون في تمويل المعونة الفنية اللازمة لها (في شكل دراسات سابقة على الاستثمار، وتمويل مؤسسات التدريب). وبلغ رأسمال البنك في البداية ٢٣١ مليون دولار أمريكي، ثم أضيفت إليه في ١٩٧٦ مخصصات الصندوق العربي الخاص لمساعدة أفريقيا الذي أنشئ في ١٩٧٢، وهي ٣٥٠ مليون دولار، كما زيد رأسماله بعد ذلك ليبلغ المدفوع في ١٩٨٦ حوالي ١٠٤٥ مليون. وبلغت جملة المعونات التي قدمها حتى نهاية ١٩٩٨ حوالي ٢٠٥٥ مليون دولار.

(٢/٤) **البنك الإسلامي للتنمية**، وقد أنشئ بناء على بيان صادر عن مؤتمر وزراء مالية البلدان الإسلامية المنعقد في جدة ١٩٧٣، برأسمال مصرح به مليار دينار إسلامي (يعادل وحدة حقوق سحب خاصة) ضوعف فيما بعد. وبدأ البنك نشاطه في ١٩٧٥ ويضم في عضويته ٤٤ دولة من أعضاء المؤتمر الإسلامي، بضمنها جميع الدول العربية. ويهدف البنك إلى دعم التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي لشعوب هذه الدول مجتمعة ومنفردة. وإلى جانب تمويل المشاريع الإنتاجية، بالمساهمة والإقراض، يقوم البنك بقبول الودائع وتمويل التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء وتقديم المعونات الفنية لها. كما أنه يقوم بتأجير بعض الآلات والمعدات، وقد بلغ ما قدمه البنك حتى نهاية ١٩٩٨ حوالي ١٢,٥ بليون دولار، كان نصيب الدول العربية منها حوالي ٦,٧ بليون دولار، ٥٣,٨ %.

(٣/٤) **صندوق الأوبك للتنمية الدولية**، الذي أنشأته منظمة الأوبك في ١٩٧٦ من أجل دعم التنمية في الدول النامية وذلك عن طريق تقديم القروض والمنح لتمويل مشاريعها التنموية. كما أنه يقدم قروضا لدعم موازين المدفوعات. وقد زيد رأسماله من ١٦٠٠ مليون دولار إلى أربع مليارات. وحتى نهاية ١٩٩٨ كان نصيب الدول العربية المستفيدة من

الصندوق ٦٣١ مليون دولار، أي ١٧ % من جملة قروضه التي بلغت جملتها ٣٧٢٠ مليون دولار.

(٥) مجموعة التنسيق

كونت مؤسسات التمويل العربية سالفة الذكر في ١٩٧٥ مجموعة التنسيق[٩١]، من أجل زيادة وتحسين فاعلية العون الإنمائي الذي تقدمه، ولتوفير المتطلبات والقنوات للتعاون والتنسيق والتكامل بين مختلف أنشطتها بما يعود بالنفع على الدول المستفيدة. ويشمل إطارها المؤسسي ثلاثة مستويات: اجتماعات دورية لرؤساء هذه المؤسسات لتنسيق السياسات؛ واجتماعات دورية على مستوى مديري العمليات للتنسيق على المستوى الفني؛ ولجان فنية متخصصة، مثل اللجنة الفرعية للعقود واللجنة الفرعية للإعلام، وعدد آخر من اللجان المؤقتة. ويقوم الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بمهام أمانة التنسيق. ويستهدف هذا التنظيم توثيق التعاون بين أعضاء المجموعة في مجالات نشاطها ومداخلاتها التمويلية في الدول المستفيدة، بما يعود بالفائدة على المتلقين والمانحين معا. ونتج عن هذا التنسيق تعاون في مجال التمويل المشترك وتبادل الخبرات والمشاركة في بعثات التقييم الميدانية وبعثات متابعة تنفيذ المشروعات، ورفع قدرة البيوت الاستشارية وشركات المقاولات العربية على الإسهام في تنفيذ المشاريع التي تمولها تلك المؤسسات، إضافة إلى تنسيق الرأي من القضايا المشتركة والعلاقات مع المنظمات والمؤسسات العربية والدولية الأخرى. وفي عام ١٩٩٢ اعتمدت المجموعة مبدأ عقد اجتماعات المائدة المستديرة والاجتماعات الاستشارية مع الدول المستفيدة لتعزيز التنسيق على مستوى الدولة وزيادة فاعلية أنشطة المؤسسات الأعضاء على المستوى القطري. وفي هذا الإطار تم عقد اجتماع في ١٩٩٣ مع مالي، وآخر في ١٩٩٦ مع مصر، كانت لهما نتائج إيجابية في تعزيز التعاون بين مؤسسات المجموعة وهاتين الدولتين. ويبين الجدول (٢٤) الإجمالي التراكمي لقروض المجموعة.

جدول (٢٤) القروض المقدمة من مؤسسات التمويل حتى نهاية ١٩٩٤

المؤسسات	التمويل إلى الدول (مليون دولار)			التوزيع السبي (%)		نصيب الدول
التمويلية	العربية	غير العربية	الجملة	العربية	غير العربية	العربية %
صندوق أبو ظبي	١٥٩١	٣١٩	١٩١٠	٥,٠	١,٦	٨٣,٣
الصندوق الكويتي	٥٥٥٨	٤٧٣٠	١٠٢٨٨	١٧,٤	٢٣,٤	٥٤,٠
الصندوق السعودي	٢٩٥٧	٣٦٢٩	٦٥٨٦	٩,٣	١٧,٩	٤٥,٧
الصندوق العراقي	١٠٩٩	٦٣٤	١٧٣٣	٣,٤	٣,١	٦٤,٠
الصندوق العربي	١٠١٧٣	٠	١٠١٧٣	٣١,٩	٠	١٠٠,٠
البنك الإسلامي	٦٧١٣	٥٧٥٨	١٢٤٧١	٢١,٠	٢٨,٥	٥٣,٨
صندوق الأوبك	٦٣١	٣٠٨٩	٣٧٢٠	٢,٠	١٥,٣	١٧,٠
البنك العربي	٠	٢٠٥٥	٢٠٥٥	٠	١٠,٢	—
صندوق النقد العربي	٣١٨٤	٠	٣١٨٤	١٠,٠	٠	١٠٠,٠
المجموع	٣١٩٠٦	٢٠٢١٤	٥٢١٢٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	٦١,٢

المصدر: الصندوق العربي للإنماء: العمليات التمويلية لمجموعة التنسيق حتى نهاية ١٩٩٤ – التقرير الموحد ١٩٩٩، ص ٣٢٧.

(٦) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار

أوصى أول مؤتمر للتنمية الصناعية، الكويت، مارس ١٩٦٦ (إلى جانب توصيته بإنشاء مركز التنمية الصناعية) "بدراسة إمكانية إنشاء مؤسسة عربية جماعية لضمان رؤوس الأموال العربية والأجنبية المستثمرة في المشاريع الإنمائية" (توصية رقم ٦٢) [٩٢]. وعهد إلى الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية (إذ كان المؤسسة العربية الوحيدة المنشغلة بتمويل التنمية آنذاك) بالاشتراك مع وزارة الخارجية الكويتية بمتابعة تنفيذ هذه التوصية. وقد بدأ العمل باجتماع لخبراء التمويل العرب في الكويت ٦-١٩٦٧/١١/٩، واستمر حتى إنجاز الصيغة النهائية لمشروع اتفاقية "المؤسسة العربية لضمان الاستثمار" في صيف ١٩٧٠. وبادر مجلس الوحدة إلى الموافقة عليها في ١٩٧٠/٨/٢٩ ثم المجلس الاقتصادي ١٩٧٠/١٢/١٦، وأعلن دخول الاتفاقية حيز التنفيذ اعتبارا من ١٩٧٤/٤/١، أي بعد ثماني سنوات من التوصية بإنشائها. وتحددت أغراض المؤسسة في تأمين المستثمر

العربي بتعويضه تعويضا مناسبا عن الخسائر الناجمة عن المخاطر غير التجارية للاستثمارات، وممارسة أوجه نشاط مكملة لهذا الغرض الأساسي، وبخاصة تنمية البحوث المتعلقة بتحديد فرص الاستثمارات وأوضاعها في الأقطار العربية، من أجل تشجيع الاستثمارات بينها. كما أنها بدأت مؤخرا في الاهتمام بشؤون التبادل التجاري العربي، بما تقدمه من ضمان لتمويل الصادرات، وهو ما سبقت الإشارة إليه (الفصل الخامس/ أولا/٣).
وتشمل المخاطر غير التجارية المؤمنة ما يلي:

- اتخاذ الدولة المضيفة إجراءات تحرم المستثمر من حقوقه الجوهرية على استثماره، وبوجه خاص المصادرة والتأميم وفرض الحراسة ونزع الملكية والاستيلاء الجبري.
- اتخاذ الدولة المضيفة إجراءات جديدة تقيد بصفة جوهرية من قدرة المستثمر على تحويل أصل استثماره أو دخله منه أو أقساط استهلاك رأس المال إلى الخارج.
- حدوث أعمال عسكرية أو اضطرابات أهلية عامة، كالثورات والانقلابات والفتن وأعمال العنف، تتعرض بها أصول المستثمر للضرر بصورة مباشرة.

ومن خلال عملها تجمعت لديها مادة وفيرة تصدرها في دراسات لتعريف المستثمرين بأوضاع وإمكانيات الاستثمار في العديد من الدول العربية، في شكل تقرير سنوي باسم "تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية".

ثالثا – تنسيق السياسة النقدية والتكامل النقدي

(١) مشروعات توحيد النقد خلال الأربعينات

تأثر الفكر العربي في منتصف الأربعينات بالرغبة في قطع الصلة بالدول الاستعمارية التي كانت عملاتها تستخدم كأساس للعملات العربية التي كانت تتوزع بين الانتماء إلى منطقتي الإسترليني والفرنك. كما أنه ساد اعتقاد أن وجود عملة عربية موحدة يشكل تعبيرا عن الوحدة الاقتصادية العربية. غير أن اللجنة الاقتصادية والمالية اكتفت في توصياتها الأولى، عام ١٩٤٥، بتنسيق أسس العملة النقدية (الفصل الأول/خامسا/ب/١) نظرا لما ينطوي عليه توحيد العملة من جوانب عديدة جديرة بالدراسة، تشمل النظم النقدية في البلاد

العربية، بما في ذلك دراسة نظم الإصدار وطريقة ضمان النقد الداخلي وكمية النقد المتداول، ودراسة الودائع المصرفية وكذلك دراسة الدين العام الداخلي والخارجي ومستوى الأسعار ونظم الصرف والاتفاقات والقوانين التي تنظمه في كل دولة من الدول العربية، وكذلك دراسة موقف كل دول حيال اتفاقات النقد العالمية. ومع ذلك تقدم عدد من الاقتصاديين بمشروعات تستهدف توحيد النقد[٩٣]، كان أولها المشروع الذي تقدم به خالد العظم وزير مالية سوريا السابق عام ١٩٤٦ عن توحيد النقد العربي إلى اللجنة الاقتصادية والمالية للجامعة العربية[٩٤]. وفي ضوء المناقشات حوله، قامت لجنة خبراء برئاسة توفيق السويدي في ١٩٤٨ بإعداد مشروع اتفاقية بين دول الجامعة العربية بخصوص توحيد النقد في البلاد العربية[٩٥]. ثم قدم الخبير البلجيكي بول فان زيلاند في ١٩٤٨ عددا من المقترحات حول الموضوع، ولكن لم تتقدم أي دولة بملاحظات بشأنها، إذ يبدو أن تقريره قد أضعف الحماس لتوحيد النقد، إلى أن أثير مرة أخرى بصدد اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية. وتحول الأمر في أوائل الخمسينات إلى اتفاقية لتسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال. أي أن الرأي استقر على قبول نظم الصرف الجارية، وإجازة القيود التي كانت الدول العربية تفرضها على عملاتها القطرية، مع العمل على إدخال تيسيرات تساعد على تسهيل حركة التبادل التجاري وانتقال رؤوس الأموال[٩٦].

(٢) الجهود الأولى لمجلس الوحدة

دعا مجلس الوحدة عند قيامه في منتصف ١٩٦٤ إلى تزويد الأمانة بكافة التشريعات والنظم الإدارية الخاصة بتنسيق السياسة المالية والنقدية قبل نهاية ١٩٦٤، وقيام الخبراء بإعداد دراسة تمهيدية حولها خلال شهرين، ثم إنجاز الدراسة النهائية قبل نهاية ١٩٦٥. وحدد المجلس برنامج عمل له يعبر عن مراحل للتكامل النقدي وصولا إلى توحيد العملة وذلك كالتالي:

- وضع القواعد اللازمة لتنظيم المدفوعات بين الدول الأعضاء.
- تنسيق وتوحيد النظم المصرفية.
- توحيد النظم النقدية.

♦إيجاد عملة واحدة، ومصرف مركزي واحد ونظام صرف منسق.

ومن أجل ذلك يجري مسح عام للنظم النقدية والنظم المصرفية في الدول الأعضاء ووضع مشروع لتنظيم المدفوعات من خلال اتحاد عربي للمدفوعات يطبق في المرحلة الأولى. وقد رأينا من قبل أن محاولة إنشاء اتحاد للمدفوعات لم يقدر لها النجاح.

(٣) لجنة محافظي البنوك المركزية

أولى مجلس الوحدة اهتماما خاصا للشؤون النقدية. فأنشأ "لجنة محافظي البنوك المركزية" للدول الأعضاء كلجنة متخصصة فنية على أعلى مستوى للتشاور في الشؤون النقدية المشتركة في ضوء الدراسات التي تعدها الأمانة العامة. وأصبحت هذه اللجنة من أنشط الأجهزة التي انبثقت عن مجلس الوحدة. وعقدت أول اجتماع لها في عمّان في ١٩٦٨/١١/١١ حيث درست مشروع اتحاد المدفوعات العربي ثم تابعت تطوره. وأوصت اللجنة في اجتماعها السادس في عمّان (٢-١٩٧٤/٣/٥) استنادا إلى مذكرة من الأردن، بإنشاء صندوق نقد عربي، وهو الصيغة الثانية التي تضمنتها المادة السادسة عشرة من قرار إنشاء السوق المشتركة. وعند استكمال الدراسة كان لا بد من عقد "اجتماع موسع" ضم جميع محافظي البنوك المركزية ورؤساء مؤسسات النقد العربية خلال الاجتماع السابع لمحافظي البنوك المركزية لدول الوحدة (بغداد ٢٢-١٩٧٥/٢/٢٤) لتدارس الأفكار الأولية حول الصندوق. وأدى هذا إلى عدم ارتباط الصندوق بمسار الوحدة الاقتصادية، وتوليه مختلف عناصر التكامل النقدي على نحو مستقل. ثم توالت اجتماعات محافظي البنوك المركزية العربية، لجميع الدول العربية، إلى أن اتخذت شكلا تنظيميا ثابتا، يتولى أمانته صندوق النقد العربي بالتعاون مع الأمانة العامة للجامعة، ويقوم بإعداد ما يلزمه من دراسات، ويعرض ما يجري التوصل إليه في مجالات التكامل النقدي لإبداء الرأي بشأنها.

(٤) صندوق النقد العربي

(١/٤) نشأة صندوق النقد العربي

تقدمت الجمهورية العربية المتحدة إلى المجلس الاقتصادي في دورته السادسة في ١٩٦٠/٣/١٣ بمذكرة اقترحت فيها إنشاء صندوق نقد عربي، على غرار صندوق النقد الدولي، يكون بمثابة رصيد للتسويات بين البلاد العربية ويساهم في معالجة الاختلال المؤقت في موازين مدفوعات الدول العربية مع بعضها البعض، وفي تيسير انتقال رؤوس الأموال، كما يساعد على نمو التجارة وازدهارها في النطاق العربي. غير أن المجلس أصدر قراره بتأجيل النظر في الموضوع لحين تقديم وفد الجمهورية العربية المتحدة مشروع مفصل عنه، رغم مناشدة مندوبها الموافقة في نفس الدورة وإلا فلن يخرج المشروع إلى حيز التنفيذ قبل سنتين. وتوقف الأمر عند ذلك إذ يبدو أن وفد الجمهورية العربية المتحدة نفسه لم يتقدم بالمشروع المطلوب.

من جهة أخرى نصت المادة السادسة عشرة من قرار السوق المشتركة على أحكام تنظيم ترتيبات تسوية المدفوعات المتعلقة بقيمة السلع والخدمات المتبادلة بين الأعضاء على أساس ثنائي، وذلك "إلى أن يتم إنشاء اتحاد مدفوعات عربي وصندوق نقد عربي للأطراف المتعاقدة بحيث تصبح عملاتها قابلة للتحويل فيما بينها". ورغم أن فكرة اتحاد المدفوعات تعثرت، فإن أوائل السبعينات تجمعت فيها عوامل أدت إلى إعادة التفكير في إنشاء صندوق للنقد:

أ- التعثر الذي أصاب فكرة إقامة اتحاد عربي للمدفوعات، وإدراك أن مشكلة الدول العربية ليست في تمويل معاملاتها البينية، التي ظلت محدودة، بل في مواجهة عجز مع العالم الخارجي أهم شأناً، يستمر، بل ويتزايد، بفعل متطلبات التنمية.

ب- الرغبة المتجددة في إيجاد عملة عربية موحدة. وقد عزز هذه الرغبة ما أصاب النظام النقدي العالمي من اضطراب ترتب عليه ظهور نظم غير مألوفة للصرف أشاعت جوا مشحونا بعدم الثقة. وأصبح إنشاء دينار عربي كوحدة نقدية دولية مطلبا تشارك فيه

الدول النفطية ذات الفائض التي وجدت أن استثماراتها الخارجية مهددة بمخاطر متزايدة.

جـ- وقد عبر عن مشاعر الدول النفطية السيد عبد الرحمن سالم العتيقي وزير مالية دولة الكويت ومحافظها في مجلس محافظي الصندوق العربي للإنماء حينما عدّد في الاجتماع الثاني للمجلس في ١٦-١٧/٤/١٩٧٣، (أي قبل تصحيح أسعار النفط) المشاكل التي يواجهها "فائض الأموال النفطية"، سواء من حيث تراكمها بسبب اضطرار الدول النفطية للإنتاج وفق متطلبات السوق العالمية (واتهام الدول الصناعية لها رغم ذلك بأنها المسئولة عن اضطراب النظام النقدي)، أو مخاطر الصرف، أو ضعف العائد عليها. وطلب من الصندوق أن يقوم بإجراء دراسات تساعد على توجيه الفوائض إلى استثمارات عربية، وعلى حماية قيمة الأموال العربية.

وبينما كان صندوق الإنماء يقوم بالدراسات المذكورة، تقدم العراق بمقترح بإنشاء صندوق نقد عربي إلى اجتماع اللجنة الوزارية المنعقدة في يوليو ١٩٧٣ في القاهرة للنظر في مشروعات إصلاح النظام النقدي الدولي. وتقدم الأردن إلى الاجتماع السادس للجنة محافظي البنوك المركزية لدول الوحدة بمشروع آخر ينسجم مع توصيات لجنة الخبراء الاقتصاديين الماليين قبيل ذلك الاجتماع (مارس ١٩٧٤) ويجعل من الصندوق نواة لبنك مركزي عربي موحد. وفي الشهر التالي نظر مجلس محافظي الصندوق العربي للإنماء في نتائج الدراسات التي قام بها والتي أشارت إلى محدودية جدوى اتحاد المدفوعات، وإلى عدم تهيؤ ظروف إيجاد عملة عربية موحدة، وإلى أن الأنسب هو إنشاء صندوق للنقد يتولى أمور التكامل النقدي بما يؤدي لتهيئة الظروف لإيجاد تلك العملة ويقوم في الوقت نفسه بمعاونة الدول الأعضاء على مواجهة ما قد يصيب موازين مدفوعاتهم الكلية من عجز. وهكذا أوجدت الصيغة المقترحة ما يرضي الطرفين: دول الفائض في سعيها إلى حماية أموالها من خلال تكامل نقدي إقليمي، ودول العجز في رغبتها في تمويل إضافي لمواجهة العجز الذي بدأ في التزايد. غير أن مجلس محافظي صندوق الإنماء رأى أن هذا يخرج عن نطاق عمل الصندوق، فانتقلت الدراسة إلى مجلس الوحدة الذي تعهد الأمر من

خلال مجموعة من الخبراء ثم من خلال لجنة محافظي البنوك المركزية. وسعت الأمانة العامة للجامعة إلى احتضان الفكرة، غير أن المجلس الاقتصادي قرر في ١٩٧٥/١/٨ إرجاء بحث الموضوع لحين إتمام لجنة محافظي البنوك المركزية دراسته في فبراير/شباط من نفس السنة، على أن يكون اجتماعا موسعا يضم محافظي البنوك المركزية لجميع الدول العربية. وأدى هذا إلى أن يضم الصندوق منذ نشأته جميع الدول العربية، وأصبحت اتفاقيته نافذة من ١٩٧٧/٤/٢٧، وبدأ أعماله في ١٩٧٧/٥/٢١، متخذا من أبو ظبي مقرا له. وبهذا تعتبر اتفاقية الصندوق من الحالات القليلة التي تلاقت فيها مصالح الأطراف المعنية فأدى ذلك إلى سرعة إخراجها إلى حيز التنفيذ.

(٢/٤) أهداف صندوق النقد العربي ووسائله

شملت أهداف الصندوق مختلف أوجه التكامل النقدي، وإن لم تكن قد صاغتها في إطار ترتيب مرحلي لها، أو تدعو إلى ضرورة إعداد مراحل لتنفيذها. وتضمنت المادة الرابعة من اتفاقية الصندوق أغراضه كالتالي:

- ♦تصحيح الاختلال في موازين مدفوعات الدول الأعضاء (وهو الدافع لتفضيله على اتحاد للمدفوعات).
- ♦تحقيق استقرار أسعار الصرف بين العملات العربية.
- ♦العمل على إزالة القيود على المدفوعات الجارية بين الدول الأعضاء وتحقيق قابلية التحويل بين عملاتها.
- ♦تسوية المدفوعات الجارية بين الدول الأعضاء بما يعزز حركة المبادلات التجارية بينها.
- ♦تطوير الأسواق المالية العربية.
- ♦تهيئة الظروف المؤدية إلى إنشاء عملة عربية واحدة، بما في ذلك التوسع في استعمال الدينار العربي الحسابي.
- ♦إرساء السياسات وأساليب التعاون النقدي العربي بما يعزز خطى التكامل الاقتصادي العربي ويدفع عجلة التنمية الاقتصادية في الدول الأعضاء.

◆إبداء المشورة فيما يتعلق بالسياسات الاستثمارية الخارجية للموارد النقدية للدول الأعضاء، على النحو الذي يؤمن المحافظة على القيمة الحقيقية لهذه الموارد، ويؤدي إلى تنميتها، حيثما يطلب منه ذلك.

◆تنسيق مواقف الدول الأعضاء في مواجهة المشكلة النقدية والاقتصادية الدولية، بما يحقق مصالحها المشتركة وبما يسهم في حل المشكلات النقدية العالمية.

وتضمّن القسم الثاني من الاتفاقية (المواد ٥ إلى ٩) الوسائل التي يتبعها الصندوق لتحقيق هذه الأهداف:

◆ففي مجال تمويل العجز الكلي لموازين المدفوعات، يقدم الصندوق قروضا إلى الدول الأعضاء، ويصدر لصالحها كفالات، ويتوسط لها للاقتراض في الأسواق المالية.

◆تنسيق السياسات النقدية للدول الأعضاء وتطوير التعاون بين سلطاتها النقدية.

◆العمل على تحقيق القدر الضروري من التنسيق بين السياسات الاقتصادية، ولا سيما المالية والنقدية منها، بما يخدم أهداف التكامل الاقتصادي العربي، ويساعد على تهيئة الظروف لإنشاء عملة عربية موحدة.

◆تقديم تسهيلات ائتمانية لتسوية المدفوعات الجارية باستخدام النسب من الحصص المدفوعة بعملات محلية.

◆تحرير وتنمية المبادلات التجارية والمدفوعات الجارية المترتبة عليها، وتشجيع حركة انتقال رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء. وعلى الدول أن تعمل على الإقلال من القيود على المدفوعات الجارية بينها، وعلى انتقال رؤوس الأموال وعائداتها فيما بينها، مع استهداف إزالة هذه القيود كلية.

◆إدارة أية أموال تعهد بها إليه دولة أو دول من أعضائه لصالح أطراف أخرى عربية أو غير عربية.

◆عقد مشاورات دورية مع الدول الأعضاء بشأن أحوالها الاقتصادية والسياسات التي تنتهجها، بما يساعد على تحقيق أهداف الصندوق والدول المعنية.

◆تقديم المعونات الفنية للأجهزة النقدية والمصرفية في الدول الأعضاء.

◆تقديم المعونات والخدمات الفنية لأي مجموعة من أعضائه تسعى إلى تحقيق اتحاد نقدي فيما بينها.

◆التعاون مع المؤسسات العربية الأخرى في تحقيق أغراضه وبوجه خاص مع المجلس الاقتصادي ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وذلك بالنسبة لرسم سياساته الخاصة بالتكامل الاقتصادي العربي وتحرير التبادل التجاري وتنميته بين الدول الأعضاء.

وبذلك جمع الصندوق بين مهام مماثلة لتلك التي يؤديها صندوق النقد الدولي، وأخرى ذات طابع تكاملي إقليمي. ويلاحظ في هذا الصدد الربط بين التكامل والتنمية، وكذلك الربط بين المقومات النقدية وتحرير التبادل التجاري وتنميته. ونظرا لأن مهام التنسيق النقدي كانت من بين وظائف مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ومن بين المهام العامة للمجلس الاقتصادي، فقد نصت اتفاقية الصندوق على قيامه بالتعاون بين هذين المجلسين. وبقيامه أصبح النظام التكاملي العربي يضم، إلى جانب الهيكل المناظر لنظام الأمم المتحدة (مجلس الجامعة والمجلس الاقتصادي والمنظمات المتخصصة) والمستكمل بجهاز إقليمي على غرار التنظيمات الإقليمية، مجموعة أخرى تناظر مجموعة بريتون وودز، الصندوق والبنك الدوليين، وتضم صندوقي النقد والإنماء.

(٣/٤) نشاط صندوق النقد العربي في الإقراض

نص القسم الخامس من اتفاقية الصندوق على قيامه بتقديم قروض ميسرة للدول الأعضاء، قصيرة الأجل أو متوسطة الأجل لمواجهة العجز الكلي في موازين المدفوعات، سواء كان عجزا راجعا إلى ضغوط في الطلب المحلي أو عجزا هيكليا مزمنا أو عجزا طارئا بسبب عوامل تؤثر على الصادرات أو على الواردات الزراعية بسبب سوء المحاصيل. وقد وضع الصندوق "سياسة الإقراض" وفقا للاتفاقية، لتنظيم عملية الإقراض، وتحديد ضوابطه، وتعتبر السياسة (التي عدلت في ١٩٨٨) مكملة للاتفاقية في هذا الشأن. وتتضمن الوثيقتان شروط الإقراض، وبعض هذه الشروط يعتبر **شروط أهلية**، أي شروطا يجب تحققها في الدولة حتى تكون مؤهلة للاقتراض من الصندوق، بينما الباقي شروط

تتحدد بها القروض ذاتها وأسلوب سدادها، بما في ذلك الفوائد عليها. وتحدد الاتفاقية أربعة أنواع من القروض، تتسم جميعها بالتيسير، وتتفاوت أحجامها وشروط منحها وآجال استحقاقها تبعا لتفاوت نوعية الاختلالات التي تعاني منها الدول المؤهلة للاقتراض، وأسبابها. هذه القروض هي:

- ♦**القرض التلقائي**، الذي يقدم دون شروط بأجل ثلاث سنوات في حدود لا تزيد عن ٧٥ % من اكتتاب الدولة في رأسمال المدفوع للصندوق بعملات قابلة للتحويل. وأصبح هذا القرض منذ ١٩٨٨ يخضع لشروط القرض العادي أو الممتد إذا قامت الدولة العضو باستخدام أحدهما إضافة إليه.
- ♦**القرض العادي**، الذي يقدم عندما تزيد حاجة الدولة العضو لتمويل العجز الكلي في ميزان مدفوعاتها عن حدود القرض التلقائي. ويشترط للحصول عليه الاتفاق معها على برنامج تصحيح مالي يغطي فترة لا تقل عن سنة، يتولى الصندوق مراقبة تنفيذه. ويقدم على دفعات تسدد كل منها خلال فترة خمس سنوات من تاريخ سحبها (بدلا من تاريخ بدء سحب أول دفعة، كما كان معمولا به قبل ١٩٨٨).
- ♦**القرض الممتد**، الذي يقدم في الحالات التي تعاني فيها الدولة العضو من عجز كبير ومزمن في ميزان مدفوعاتها، ناجم عن خلل هيكلي في اقتصادها. ويشترط فيه تنفيذ برنامج لفترة لا تقل عن سنتين، ويقدم على دفعات تسدد كل منها خلال فترة سبع سنوات من تاريخ سحبها (وليس من بدء السحب كما كان قبل ١٩٨٨).
- ♦**القرض التعويضي**، الذي يقتصر تقديمه على الحالات التي تتعرض فيها الدولة العضو إلى عجز طارئ ينجم عن هبوط في هبوط عائداتها من الصادرات نتيجة انخفاض أسعار الصادرات من السلع والخدمات، أو عن زيادة كبيرة في الواردات من المنتجات الزراعية نتيجة سوء المحاصيل. ويسدد هذا القرض خلال ثلاث سنوات من تاريخ سحب الدفعة الأولى.
- ♦**تسهيل تشجيع التبادل التجاري بين الدول الأعضاء**، الذي أقره مجلس المحافظين في ١٩٨١، وتم تقديم ١١ قرضا قيمتها تقرب من ٢٥٠ مليون دولار خلال الفترة التي

عمل بها بهذا القرض وهي ٨٣-١٩٨٨، ثم أوقف العمل به بعد ذلك كما سبق بيانه (الفصل الخامس/أولا/٢/٢).

- ♦تسهيل التصحيح الهيكلي، وأقره مجلس المحافظين في ١٩٩٧ لتوفير الدعم المالي والفني للدول الأعضاء ومساعدتها في تعزيز وترسيخ وتعزيز مقومات الاستقرار الاقتصادي الكلي، والانتقال إلى مرحلة متقدمة في مسيرة التصحيح الاقتصادي تتطلب تعميق الإصلاحات الهيكلية في الجوانب المالية والمصرفية.

وقد جرى تعديل سياسة الاقتراض في ١٩٨٨، فزاد تركيز الصندوق على القروض المصاحبة لبرامج التصحيح الاقتصادي. كما أنه بعد اتجاه مبدئي إلى التوسع في حدود الإقراض، قيدت حاليا بنسبة ٢٥٠ % من الحصة المدفوعة بعملات قابلة للتحويل للقروض العادية والممتدة، يضاف إليها ٥٠ % كقروض تعويضية، و ٧٥ % كتصحيح هيكلي، وهو ما استفادت به الأردن واليمن في ١٩٩٨. ويشير تقرير الصندوق لعام ١٩٩٨، أنه بينما بلغت القروض المقدمة لدعم برامج تصحيحية ٢٥ % فقط خلال فترة السنوات الإحدى عشر الأولى للنشاط الإقراضي، من عام ١٩٧٨ وحتى ١٩٨٨، فإن هذه النسبة ارتفعت إلى ٨٥ % في الفترة ١٩٨٩-١٩٩٨، حيث تراجعت نسبة القروض الميسرة (التلقائية والتعويضية)، وألغي التسهيل التجاري. ولذلك انخفض الإقراض للعقد الأخير إلى ٣٥ % من إجمالي القروض البالغة في ٢١ عاما ٧٣٤ دينار عربي حسابي (حوالي ٣,١ بليون دولار) أو ما يعادل ٢٢٥ % من رأس المال المدفوع البالغ ٣٢٤ د.ع.ح.:

جدول (٢٥) قروض صندوق النقد العربي وتوزيعها النسبي، ١٩٧٨-١٩٩٨

(مليون دينار عربي حسابي)

الفترة	تلقائية	تعويضية	تجارية	عادية	ممتدة	هيكلية	جملة
٧٨-١٩٨٨	٤٨	٨	١١	٧	٧	٠	٨١
٨٩-١٩٩٨	٥	٣	٠	٤	١٠	٢	٢٤
الجملة	٥٣	١١	١١	١١	١٧	٢	١٠٥
٧٨-١٩٨٨	٢٢٩,١	٦٠,٧	٦٤,٧	٤١,٠	٧٦,٧	٠	٤٧٢,٢
٨٩-١٩٩٨	٢٨,٧	١١,٨	٠.٠	٦٣,٦	١٤٢,٥	١٥,٠	٢٦١,٦
الجملة	٢٥٧,٨	٧٢,٥	٦٤,٧	١٠٤,٦	٢١٩,٢	١٥,٠	٧٣٣,٨
٧٨-١٩٨٨	٣١,٢	٨,٣	٨.٨	٥,٦	١٠,٥	٠	٦٤,٤
٨٩-١٩٩٨	٣,٩	١,٦	٠.٠	٨,٧	١٩,٤	٢,٠	٣٥,٦
الجملة	٣٥,١	٩.٩	٨.٨	١٤,٣	٢٩,٩	٢,٠	١٠٠,٠

المصدر: التقرير السنوي للصندوق، ١٩٩٨. ص ٦٨. (الدينار العربي الحسابي = ٣ وحدات حقوق سحب خاصة)

وهكذا تراجع دور الصندوق بدلا من أن يتزايد، رغم أنه كان أصلا دورا هامشيا بسبب محدودية موارده، خاصة مع تزايد حاجة الدول بسبب اشتداد الخلل في موازين المدفوعات. كما أن حرص دول الفائض على تأمين مساهماتها فيه جعل ممثليها في الصندوق يحثون على ربط برامج التصحيح ببرامج صندوق النقد الدولي، وهو ما يلغي إمكانية أن يلعب الصندوق الدور التكاملي الذي نصت عليه ديباجته. ومن منطلق الحرص على الأموال رفضت تلك الدول زيادة رأسمال الصندوق التي تقررت في استراتيجية العمل المشترك، وتجاهلت مقترحات تقدم بها الصندوق في ١٩٨٠ لتطوير أساليب عمله، تقضي بدعم موازين مدفوعات الدول الأعضاء لكي تتمكن من الأخذ بخطوات تكاملية وفق خطط وبرامج العمل المشترك، بدلا من الانتظار حتى تصاب بعجز فلا تجد في قروض الصندوق ما يغني.

كما رفض مجلس إدارة الصندوق قيامه بكفالة الدول المقترضة في الأسواق المالية إلا في حدود ما يجوز لها أن تقترضه من الصندوق وهو تناقض واضح، لأن الكفالة تلغي التيسير الذي على الصندوق أن يقدمه على الإقراض من موارده. وكان وراء هذا رغبة

دول الفائض عدم تحمل الالتزامات التي قد تترتب على هذه الكفالات إذا ما عجزت الدول المكفولة عن السداد. كما أنها رفضت قيام الصندوق بالاقتراض بغرض إعادة الإقراض، حتى لا يؤدي هذا إلى زيادة قسرية فيما تتحمله إزاءه من التزامات. ولعل مما ساعد على هذا عدم توفر الثقة التامة في مدير الصندوق آنذاك، وقد ثبت فيما بعد أنه تلاعب بأموال الصندوق. ومع ذلك أمكن في سنة ١٩٨٣ التوصل إلى قرار بمضاعفة رأسمال الصندوق من ٢٨٨ مليون دينار عربي حسابي (حوالي بليون دولار) إلى ٦٠٠ مليون، وأن تسدد الزيادة على خمسة أقساط متساوية. وجاء ذلك في فترة تفاقم أزمات المديونية، وهو ما جعل بعض الدول (كالأردن) يسارع بالسداد على أمل زيادة قدرته على الاقتراض. غير أن البعض الآخر عجز عن سداد ما عليه من قروض، ناهيك عن تدبير الأموال اللازمة لسداد الزيادة. ودفع هذا دول الفائض عامة، والكويت بوجه خاص، إلى اتخاذ موقف متشدد من الصندوق، والعمل على مستويين:

- ♦الأول هو إيقاف دفع الزيادة في رأسمال الصندوق، التي كان من المقرر استكمالها في ١٩٨٨.
- ♦الثاني هو المطالبة بتخصيص جانب من موارد الصندوق لأغراض تهم الدول غير المقترضة، بدعوى أنها لا تستفيد من الصندوق طالما ظلت موارده موجهة للإقراض.

(٤/٤) تقليص دور نشاط الإقراض

ذكرنا أن عام ١٩٨٨ شهد تعديلا في سياسات الصندوق. وتناول هذا التعديل عدة جوانب:

(أ) كانت أول خطوة لتنفيذ السياسة الجديدة هي إصدار مجلس محافظي الصندوق قرار رقم ٤ (نيسان/ إبريل ١٩٨٨) بإيقاف رأس المال الواجب الدفع عند رأس المال الأصلي مضافا إليه القسط الأول من الزيادة فقط، أي ٣٣٤,٤ مليون د.ع.ح. وإعطاء مهلة سنة لسداد قسط الزيادة الأول (بتأخير خمس سنوات عن موعده الأصلي). ثم عاد المجلس في نيسان/إبريل ١٩٨٩ فأصدر قراره رقم ٣ بتخفيض الزيادات التي كانت مقررة لبعض

الدول (السودان والصومال وقطر ولبنان) بحيث توقف رأس المال واجب الدفع عند ٣٢٦ مليون دينار عربي حسابي (٩٧٨ و.ح.س.خ.).

(ب) أما الخطوة الثانية فكانت تعديل أولويات عمل الصندوق. فانصرف الصندوق عن عملية تسوية المدفوعات الجارية التي كان من المفروض أن يتولاها عوضا عن إقامة اتحاد للمدفوعات، والتي من أجلها نصت الاتفاقية على دفع نسبة تبلغ ٢ % من رأسماله بالعملات المحلية للدول الأعضاء، بهدف تشجيع التعامل بتلك العملات. وبعد أن اتجه في بداية الثمانينات، وبالتزامن مع صياغة اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري وما نصت عليه مادتها العاشرة (الفصل الرابع/أولا/٢)، إلى إضافة تسهيل تشجيع التبادل التجاري كجزء من نشاطه الإقراضي، قام بإيقاف هذا النشاط في ١٩٨٨. ورغم أن الدراسات الميدانية أوضحت أن قضية التمويل المباشر للتجارة البينية تأتي في مرتبة متأخرة من الأهمية، خاصة في ضوء المستوى المتدني للتبادل التجاري العربي، وضعف القاعدة الإنتاجية، إلا أن إصرار دول الفائض على أن يتولى الصندوق تقديم تمويل مباشر للتجارة البينية، أدى إلى إصدار مجلس المحافظين قراره رقم ٣ (نيسان/ إبريل ١٩٨٨) بتجنيب ٢٥٠ مليون دولار من أموال الصندوق (أي حوالي ٢٠ % منها) بعيدا عن الإقراض، وتخصيصها لأغراض "برنامج تمويل التجارة البينية" الذي كان قد جرى إقراره في مارس/آذار ١٩٨٨. وقد رأينا أن هذه المساهمة زيدت بتحويل جانب من الأرباح المستحقة للصندوق إلى مساهمة إضافية. وترتب على هذا تحمل الصندوق مساهمة كبيرة في رأسمال البرنامج، لا تتفق مع متطلبات البرنامج نفسه، ولا مع دور الصندوق الذي لا يجب أن يتعدى دور المحفّز لأطراف أخرى.

(جـ) وجاءت الخطوة الثالثة في إبريل ١٩٨٩ بقرار مجلس المحافظين بأن يحتفظ الصندوق بنسبة سيولة دائمة تبلغ ١٥ % من صافي موارده، تستبعد عن إقراض الدول الأعضاء، وتعتبر قاعدة يقبل الصندوق على أساسها ودائع لا تتجاوز أربعة أمثال قيمتها، على ألا تستخدم هذه الودائع في الإقراض للأعضاء "وذلك تأكيدا على عنصر الأمان الذي يوفره الصندوق للمؤسسات المودعة". وجاء في تبرير هذه الخطوة[٩٧] أنه اتضح بعد مرور

عشر سنوات على تأسيس الصندوق أن الموارد المالية للصندوق لا تفي لسد الثغرات المرتبطة بتصحيح الخلل في موازين مدفوعات الدول الأعضاء فضلا عن تعاظم حجم المتأخرات، مما يعني أن استمرار الصندوق في التركيز على النشاط الإقراضي سيضعه مع مرور الوقت في موقف العاجز عن أداء مهامه الأخرى. ورؤي أن هذه الخطوة تمهد لأن يصبح الصندوق مصرفا للمصارف المركزية العربية، يوفر عائدات مجزية تتحقق بمتانة مركز الصندوق في الأسواق المالية.

وترتب على ما تقدم الحد من دور الصندوق كمؤسسة أقيمت لتعزيز التعاون العربي على حل مشاكل دول العجز، ودفع عجلة التنمية فيها وتمكينها من الإسهام في التكامل الاقتصادي العربي، وتحملت دول العجز عبء تخصيص جانب من مواردها بالنقد الأجنبي، هو حصصها في الصندوق، إما لعمليات تخضع للقواعد التجارية فهي لا تحتاج إلى حجب موارد الصندوق عن أهدافه الأساسية، أو لتمويل عمليات تستفيد بها أساسا دول الفائض، أي أنها **إعادة توزيع في الاتجاه العكسي**. فتمويل التجارة البينية مطلوب، ولكن دور الصندوق فيه يجب أن يقتصر على مساهمة رمزية تظهر مساندته كقوة حفز تشجع المؤسسات المالية التجارية على المساهمة. واستثمار الودائع سيغلب عليه أن يتم في الخارج، وهو استمرار لعملية إعادة التدوير، أو في دول الفائض بدعوى متانتها المالية، التي اتضح مؤخرا أنها ليست أبدية. وهي تعني إتاحة موارد الصندوق لدول أعضاء بدون التزامها بالشروط التي حددتها اتفاقيته لاستخدامها، والتي تطالب بها الدول المقترضة. والنتيجة التي تترتب على الحد من الإقراض هي ترك الدول العربية تحت رحمة صندوق النقد الدولي، الذي أصبح شريكا بارزا في أنشطة الصندوق العربي، بما في ذلك ما ينظمه من ندوات ودورات تدريبية. وأيا كان الرأي في توجهات الصندوق الدولي فانه لا يضع ضمن أولوياته التنمية أو التكامل الإقليمي. ويبدو أن الدول العربية المانحة أحرص على اتباع ما يقرره صندوق النقد الدولي أكثر من حرصها على تعزيز أدوات التكامل العربي.

وبينما تستمر عمليات تحجيم قدرات صندوق النقد العربي، تستمر قضية متأخرات قروض الصندوق لدى بعض الدول. ففي ١٩٨٦/١٢/٣١ بلغت جملة المتأخرات ٤٩ مليون

د.ع.ح.، منها ٣٧ مليون أقساط قروض و ٧ فوائد و ٥ فوائد تأخيرية. خص السودان من هذه المبالغ ٢٩ مليون د.ع.ح. والصومال ٥ مليون، والعراق ١٥. وارتفعت جملة المتأخرات في السنة التالية إلى ٦٤ مليون د.ع.ح.، ثم ٧٢,٥ في نهاية ١٩٨٩، و ١٠٤ في نهاية ١٩٩٠، لتصل في ١٩٩١/١٢/٣١ إلى ١٣٥,٦ مليون د.ع.ح.، منها ٩٥,٣ أقساط، و ١١,٢ فوائد و ٢٩,١ فوائد تأخيرية. وبالإضافة إلى السودان (٥٣,٣) والصومال (٢٥,٩) والعراق (٥٤,٥)، ظهرت متأخرات ١,٢ على سوريا، و ٠,٧ على موريتانيا. وبنهاية ١٩٩٨ تصاعدت الفوائد التأخيرية كالآتي:

جدول (٢٦) متأخرات القروض والفوائد حتى نهاية ١٩٩٨ (د.ع.ح)

الدولة	أقساط القروض	أقساط الفوائد	الفوائد التأخيرية	مجموع المتأخرات
السودان	٣٠,١	٥.٥	٤٠,٢	٧٥,٨
الصومال	١٤,٩	٣,٥	١٨,٥	٣٦,٩
العراق	٤٩,٩	١,٥	٣٣,٢	٨٤,٦
المجموع	٩٤,٩	١٠,٥	٩١,٩	١٩٧,٣

المصدر: التقرير السنوي للصندوق، ١٩٩٨، ص ١٩.

وهكذا فإن الفوائد التأخيرية استمرت في التصاعد لتقارب حجم القروض المتأخرة أو ما يعادل ٣٠ % من رأس المال المدفوع. بعبارة أخرى فإن القول أن كبر مشاكل الدول الأعضاء ذات العجز يوجب على الصندوق أن ينجو بنفسه منها بحثا عن الأمان، أدى إلى عكس المطلوب، حيث افتقدت الدول المعنية العون اللازم من المجتمع العربي، من خلال صندوقه، للخروج من مأزقها. وكان الأجدر به أن يقدم مقترحات فعالة لحل العجز، كجزء من أمن الصندوق باعتبار جدارته من مجمل جدارات أعضائه. وبدلا من ذلك تذرع الصندوق بتأخر الدول المذكورة، فلجأ إلى أسلوب تجميد العضوية الذي ابتدعته الجامعة العربية. وواضح أن هذا يخدم أغراض الدول المؤثرة في إدارة الصندوق، في ظل ما تمر به علاقاتها مع السودان والعراق.

رابعا – تحديد صور ومراحل التكامل النقدي العربي

قام صندوق النقد العربي خلال ١٩٨٠ بدراسة صيغ وأبعاد التكامل النقدي، وعلاقته بما اعتبرته ديباجة اتفاقيته مهمته الرئيسية وهي "**إرساء المقومات النقدية للتكامل الاقتصادي العربي ودفع عجلة التنمية الاقتصادية في جميع الدول العربية**"، الأمر الذي يؤكد الترابط بين التكامل النقدي والتكامل الاقتصادي عامة، وكذلك التنمية الاقتصادية. وجرى في هذا الصدد الإعداد لندوة فكرية نوقشت فيها قضايا التكامل النقدي من الوجهتين النظرية والتطبيقية، بما في ذلك التجربة العربية والتجارب الإقليمية الأخرى[٩٨]. وأجرى الصندوق بناء على طلب مجلس محافظي المصارف المركزية في سبتمبر ١٩٨٠ دراسة حول "صور ومراحل التكامل النقدي العربي"، مستندا إلى أعمال الندوة سالفة الذكر. وتؤكد هذه الدراسة[٩٩] أن التكامل النقدي بين مجموعة من الدول **لا يعتبر هدفا في حد ذاته**، وإنما هو وسيلة لتحقيق هدف أو أهداف معينة في المجال الاقتصادي بصفة أساسية. ولذلك يرتبط مدى التكامل النقدي بما يحققه من تسهيل للمدفوعات المتعلقة بالمبادلات وبأنواع المعاملات الاقتصادية الأخرى فيما بينها، الأمر الذي يقود إلى التمييز بين نوعين من التكامل النقدي:

١. **التكامل النقدي الكامل**، أو الاتحاد النقدي، ويتم عند إنشاء **عملة موحدة** تصبح العملة المستخدمة في الدول الأطراف وتحل محل عملاتها الوطنية، سواء بخلق عملة جديدة أو اتخاذ عملة أحد الأطراف عملة للإقليم.
٢. **التكامل النقدي الجزئي** بين الدول الأطراف، وفيه تطبق هذه الدول شكلا أو أكثر من أشكال العمل النقدي المشترك الذي يترتب عليه تيسير وتسهيل تسوية المدفوعات بدرجة أو أخرى. وقد تضمن القسمان الأول والثاني من اتفاقية الصندوق (أنظر ثالثا/٤/٢ أعلاه) هذه الصيغ والصور للتكامل النقدي العربي.

(١) منافع وتكاليف التكامل النقدي الكامل وإمكانيته

أشارت لدراسة الصندوق إلى المنافع التي يحققها الاتحاد النقدي الكامل وتكلفته. **فالمنافع تشمل:**

١. توفير ظروف نقدية أكثر كفاءة وأقل تكلفة للمبادلات والمعاملات بين الدول الأطراف، نظرا لاختفاء مخاطر تغير أسعار الصرف فيما بينها، واختفاء مخاطر تقييد الصرف، وعدم الحاجة إلى تحويل عملات.
٢. عدم وجود حاجة لدى هذه الدول للاحتفاظ باحتياطيات نقدية لمواجهة المدفوعات فيما بينها.
٣. ويؤدي هذا إلى تيسير انتقال السلع والعمالة ورؤوس الأموال فيما بين الدول الأطراف، مما يدعم إمكانات التكامل الاقتصادي بينها، سواء كان تكاملا متروكا للتفاعل الحر لقوى السوق، أو كان تكاملا يعتمد على تخطيط مشترك يتمتع بقدر معين من الإلزامية.

مقابل هذا تترتب على الدول الأطراف تكلفة في شكل متطلبات اقتصادية يجب توفيرها:

١. إنشاء سلطة نقدية مركزية تتولى إصدار وإدارة العملة الموحدة والإشراف عليها. ويقتضي ذلك أن تتخلى السلطات النقدية القطرية عن اختصاصاتها في هذا الشأن لصالح السلطة المركزية.
٢. إلغاء ما يكون قائما قبل الاتحاد النقدي من قيود على عمليات الصرف بين الدول الأطراف، وهو ما يتطلب إزالة الحاجة إلى هذه القيود أولا.
٣. حرمان الدول الأطراف من القيام منفردة بتغيير سعر الصرف الوطني لأغراض التغلب على مشكلات موازين مدفوعاتها تجاه العالم الخارجي، أو الالتجاء إلى التضخم كوسيلة للحصول على موارد إضافية.
٤. ضرورة إجراء الدول الأطراف تنسيق محكم للسياسات الاقتصادية في كل منها، وعلى وجه الخصوص في المجالات المالية والنقدية والسياسات المتعلقة بنظم المعاملات مع الخارج وبموازين المدفوعات.

وأضافت الدراسة إلى هذه الاعتبارات الاقتصادية الدور الهام والحاسم الذي تلعبه الإرادة السياسية بالنسبة للتكامل النقدي. وخلصت إلى أن هناك عاملين يجعلان من غير الممكن إقامة التكامل النقدي الكامل أو الاتحاد النقدي بين جميع الدول العربية دفعة واحدة:

♦يتعلق العامل الأول بالجانب الاقتصادي ويتمثل في التباين بين الدول العربية في عـــدد من الأمور، منها أهمية النفط في الاقتصاد، والأهمية النسبية للقطاعين العام والخـــاص في الهيكل الاقتصادي، ونظم وسياسات التجارة الخارجية، ومدى الاعتماد على السياسة النقدية في التأثير على التطورات الاقتصادية[١٠٠]، ومـــدى تطـــور الأســـواق النقديـــة والمالية، ونظم وسياسات سعر الصرف وكيفية تحديده.

♦أما العامل الثاني فهو عدم توفر الظروف السياسية المواتية لتوليـــد الإرادة السياســـية العربية اللازمة لتعزيز وإنشاء تكامل نقدي عربي كامل.

(٢) إمكانيات التكامل النقدي الجزئي

في ضوء تعذر التحرك نحو التكامل النقدي الكامل بين جميع الـــدول العربيـــة دفعـــة واحدة، توصلت الدراسة إلى ترجيح الاكتفاء، ولفترة طويلة نسبياً، بـــالعمل علـــى تحقيـــق أشكال من التكامل النقدي الجزئي بين هذه الدول. ويلاحظ في هذا الصدد ما يلي:

١. على العكس من الاتحاد النقدي، لا تنطوي أشكال التكامل النقدي الجزئي على أي تنازل أساسي من جانب الدول الأطراف عن سيادتها النقدية مباشرة.

٢. طالما أن التكامل النقدي ليس هدفا بحد ذاته، فإن ما يتقرر بشأنه يستمد من احتياجـــات التكامل الاقتصادي والتنمية اللذين يرتبط بهما، ومن ثم ينتظر أن تتحدد صيغه في ضوء حاجة كل من مراحل تطورهما.

٣. وعلى صيغ هذا التكامل أن تأخذ في الاعتبار تجاوز عملية التكامل بين الدول النامية ما يركز عليه التكامل الاقتصادي لدى الدول الصناعية المتقدمة كالاتحاد الأوروبـــي مـــن تحرير التجارة وانتقال عناصر الإنتاج، إلى حاجة تلك الدول للتنسيق والتعاون بينها في جهودها التنموية.

٤. ومن ثم فإن التدرج الذي يتيحه التكامل النقدي الجزئي يتفق مع تطور عملية التنمية وما يرتبط بها من تطور في العلاقات الاقتصادية بين الدول العربية، وهو ما تشـــير إليـــه تجارب الأقاليم الأخرى.

٥. يعتبر الأخذ بالتكامل النقدي الجزئي تطبيقا لاتفاقية الصندوق التي تضمنت جميع أشكاله، وهو ما يعني أنه يمثل تطبيقا منهجيا لتلك الاتفاقية، واضطلاع الصندوق بكافة المهام الموكلة إليه.

(٣) مراحل التكامل النقدي العربي

استناداً إلى ما تقدم، حددت الدراسة ثلاث مراحل للتكامل النقدي العربي، قدرت إنجازها خلال ما بين عشر سنوات واثني عشرة سنة. هذه المراحل هي:

(١/٣) المرحلة الأولى: ويتم فيها اختيار أدوات يراعى فيها التباين القائم في الظروف الاقتصادية والنقدية بين الدول العربية، وأن تعمل في الوقت نفسه على تحقيق هدفين رئيسيين هما، تنمية التبادل التجاري البيني وحفز الدول العربية على تحرير تجارتها والمعاملات فيما بينها وصولاً إلى خلق سوق عربية إقليمية متسعة تعزز القدرة على تحقيق متطلبات التنمية، وتيسير تدفق عناصر الإنتاج بين الدول العربية وبخاصة رؤوس الأموال والعمالة بما يدعم الجهد الإنمائي في كل منها، وزيادة المشروعات الإنمائية التي تقام في هذه الدول والتي تساهم في تمويلها رؤوس أموال عربية. وبناء عليه تتضمن هذه المرحلة إقامة نظام لتسوية المدفوعات بين الدول العربية، والمساهمة في تطوير وتكامل الأسواق المالية العربية. ويلاحظ أن الأمر الأول لقي اهتماما مستمرا منذ اتفاقيتي ١٩٥٣ والاتفاقيات التي تلتها، ومن خلال قرار السوق العربية المشتركة، على نحو ما أشرنا إليه من قبل. كما أن النشاط الإقراضي للصندوق، وبخاصة في مجال التبادل التجاري البيني، يعتبر من الأدوات التي تحقق أهداف المرحلة الأولى. ويعتبر أن تنمية وتوسيع المبادلات التجارية وتيسير انتقال عناصر الإنتاج بين الدول العربية من الشروط الرئيسية التي يجب تحقيقها في المرحلة الأولى لكي يمكن الانتقال إلى المرحلتين التاليتين من مراحل التكامل النقدي العربي.

(٢/٣) المرحلة الثانية: وتستهدف هذه المرحلة تعزيز التعاون النقدي بين الدول العربية بما يسهم في دعم المعاملات الاقتصادية فيما بينها، وتحقيق مزيد من الترابط بين العملات العربية، واستقرار أسعار الصرف بينها. وتنطوي على أسلوبين من أساليب

التكامل النقدي، أولهما تطوير الدينار العربي الحسابي، من استعماله كأداة حسابية لمعاملات الصندوق ليصبح أساسا ترتبط به العملات العربية وتحدد أسعار صرفها بالنسبة إليه، كخطوة أولى من خطوات توسيع دور الدينار العربي الحسابي. ويواجه هذا الأمر عددا من المصاعب، في مقدمتها اختلاف العملات العربية فيما بينها بالنسبة لعملات الارتكاز، إذ يرتبط بعضها بالدولار، والآخر بحقوق السحب الخاصة، بينما ترتكز بعض العملات (كالدينار الكويتي) على سلة خاصة. ويعرّض هذا التباين الدول العربية إلى عدم استقرار أسعار الصرف بينها، كما أنه يحرمها من أن تشكل كتلة نقدية مؤثرة في النظام النقدي العالمي. وحتى يلعب الدينار الحسابي هذا الدور يجب العمل على تعديل أسس تحديده[١٠١]، بما في ذلك مراعاة أهمية الشركاء التجاريين للدول العربية، وإمكانية تضمينه عملات عربية ذات أهمية دولية.

أما الأسلوب الثاني فهو تنسيق أسعار الصرف الذي يتطلب من الدول العربية اتباع سياسات من شأنها تحقيق استقرار نسبي بين عملاتها وتحديد المدى الذي يمكن أن تتقلب فيه هذه الأسعار، في ظل اتفاق على هذه الأسعار. ويترتب على ذلك تدخل المصارف المركزية في حالة تجاوز هذه الحدود بصورة أو أخرى لتصحيح ذلك، عن طريق التأثير في عرض وطلب العملة عند تجاوزها هوامش التقلب المسموح به. ويترتب على ذلك انخفاض مخاطر الصرف التي يتعرض لها المتعاملون، مما يؤدي إلى تنشيط المعاملات بين الدول الأطراف. غير أن الفائدة من تطبيق هذا الأسلوب تظل محدودة طالما ظلت نسبة التجارة البينية إلى إجمالي تجارة الدول العربية محدودة، وطالما بقيت حركة رؤوس الأموال بينها ضعيفة. كما أنه لا يكون ممكنا من الناحية العملية إلا إذا تم الاتفاق على الأساس الذي ترتبط به العملات العربية وعلى هيكل معين لأسعار الصرف فيما بينها. ولذلك فإن الأمر يقتضي تحقيق المرحلة الأولى لأهدافها. ويترتب على هذه المرحلة دفع التعاون النقدي بين البلدان العربية، وتعزيز المعاملات الاقتصادية وخطى التكامل الاقتصادي التي تكون قد ترتبت على المرحلة الأولى. كما أن تطوير الدينار العربي

الحسابي يهيئه للعب دور أكبر في المرحلة التالية للتكامل النقدي، بينما يساعد استقرار أسعار الصرف على المضي نحو تنسيق السياسات النقدية.

(٣/٣) **المرحلة الثالثة: وتتضمن تنسيق السياسات النقدية**، لإيجاد الظروف النقدية المواتية لتحقيق هدفي تنمية اقتصادات الدول العربية، ودعم التكامل الاقتصادي بينها؛ واستعمال **الدينار العربي الحسابي كعملة موازية** على نطاق محدود. وتعتمد درجة التنسيق التي يمكن تحقيقها على تطور اقتصادات الدول الأطراف ومدى نمو المعاملات فيما بينها وكذلك على تطور وفاعلية أدوات السياسة النقدية فيها. من جهة أخرى، فإن استعمال الدينار العربي الحسابي كعملة موازية، يعني استخدامه من قبل الدول العربية كعملة مكملة لعملاتها المحلية. ويمكن له أن يلعب دوراً محدوداً (كأن يستخدم كوحدة حسابية، أو كأداة لتسوية المدفوعات أو أنواع منها بين الدول العربية)، أو أن يقوم بكافة الوظائف النقدية. ويمكن أن يمثل استعماله كعملة موازية مقدمة للوصول إلى عملة عربية موحدة. ويتطلب ذلك أن يعهد إلى جهة مركزية بإصدار كميات من الدينار العربي الحسابي، لتقوم باستخدامها لتقديم تسهيلات ائتمانية لبعض الدول العربية التي تستطيع أن تستخدمها في تعزيز احتياطياتها وتسديد عجز موازين مدفوعاتها مع دول عربية أخرى، على غرار ما تقوم به وحدات حقوق السحب الخاصة في النظام الدولي.

ووافق مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية في أغسطس ١٩٨١ على التصور المرحلي وأسلوب التكامل النقدي العربي طبقاً للأسس العامة الواردة فيها. وطلب عدم ربط التدرج بين المراحل بتواريخ زمنية محددة، ولكن بمدى التقدم في تحقيق أهداف كل مرحلة. كما طلب أن تكون هناك مرونة فيما يتعلق بما يمكن الأخذ به في كل مرحلة. وأخيراً قرر المجلس تشكيل فريق عمل من خبراء الصندوق والبنوك المركزية العربية لدراسة الجوانب التفصيلية واقتراح برامج محددة ومفصلة لوضعه موضع التنفيذ.

الحسابي يهيئه للعب دور أكبر في المرحلة التالية للتكامل النقدي، بينما يساعد استقرار أسعار الصرف على المضي نحو تنسيق السياسات النقدية.

(٣/٣) **المرحلة الثالثة:** وتتضمن تنسيق السياسات النقدية، لإيجاد الظروف النقدية المواتية لتحقيق هدفي تنمية اقتصادات الدول العربية، ودعم التكامل الاقتصادي بينها؛ واستعمال الدينار العربي الحسابي كعملة موازية على نطاق محدود. وتعتمد درجة التنسيق التي يمكن تحقيقها على تطور اقتصادات الدول الأطراف ومدى نمو المعاملات فيما بينها وكذلك على تطور وفاعلية أدوات السياسة النقدية فيها. من جهة أخرى، فإن استعمال الدينار العربي الحسابي كعملة موازية، يعني استخدامه من قبل الدول العربية كعملة مكملة لعملاتها المحلية. ويمكن له أن يلعب دوراً محدوداً (كأن يستخدم كوحدة حسابية، أو كأداة لتسوية المدفوعات أو أنواع منها بين الدول العربية)، أو أن يقوم بكافة الوظائف النقدية. ويمكن أن يمثل استعماله كعملة موازية مقدمة للوصول إلى عملة عربية موحدة. ويتطلب ذلك أن يعهد إلى جهة مركزية بإصدار كميات من الدينار العربي الحسابي، لتقوم باستخدامها لتقديم تسهيلات ائتمانية لبعض الدول العربية التي تستطيع أن تستخدمها في تعزيز احتياطياتها وتسديد عجز موازين مدفوعاتها مع دول عربية أخرى، على غرار ما تقوم به وحدات حقوق السحب الخاصة في النظام الدولي.

ووافق مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية في أغسطس ١٩٨١ على التصور المرحلي وأسلوب التكامل النقدي العربي طبقاً للأسس العامة الواردة فيها. وطلب عدم ربط التدرج بين المراحل بتواريخ زمنية محددة، ولكن بمدى التقدم في تحقيق أهداف كل مرحلة. كما طلب أن تكون هناك مرونة فيما يتعلق بما يمكن الأخذ به في كل مرحلة. وأخيراً قرر المجلس تشكيل فريق عمل من خبراء الصندوق والبنوك المركزية العربية لدراسة الجوانب التفصيلية واقتراح برامج محددة ومفصلة لوضعه موضع التنفيذ.

العربية[١٠٤]. وكان هناك اتفاق على أن من بين أبرز أوجه النقص غياب السوق المالية العربية الفعالة. وبعرض الأمر على المجلس الاقتصادي العربي، وافق من حيث المبدأ[١٠٥] على فكرة إنشاء السوق المالية والنقدية العربية وتكليف مجلس محافظي البنوك المركزية باستكمال الدراسات التي أعدتها الأمانة حول الموضوع والنظر في الترتيبات اللازمة لإنشاء السوق. ثم شارك في الدراسة اتحاد المصارف العربية وصندوق النقد العربي بعد قيامه في ١٩٧٧. وبناء على توصية محافظي البنوك المركزية العربية طلب المجلس الاقتصادي في فبراير ١٩٨٠ من الصندوق أن يتخذ ما يلزم لتنفيذ التوصيات الواردة في تقرير اللجنة الفنية التي شكلت لهذا الغرض. وكانت القضية التي شغلت الخبراء هي الحاجة لربط جانبي عرض الأموال والطلب عليها، إذ لوحظ أنه بينما بلغت الفوائض العربية المستثمرة في الأسواق المالية العالمية بنهاية عام ١٩٧٨ ما يتراوح بين ١٤٥ و ١٥٠ مليار دولار أمريكي، قامت دول عربية بالاقتراض من تلك الأسواق خلال الفترة ١٩٧١ – ١٩٧٨ حوالي ١٦,٥ مليار دولار[١٠٦]. وتعرض الخبراء في البداية إلى ثلاثة أمور:

١ – **دعم الهياكل والأنشطة** التي تكفل زيادة التعاون المالي والنقدي العربي، بما يكفل جذب وتجميع المدخرات والودائع والأموال إلى الأجهزة والمؤسسات المالية والمصرفية العربية التي تقوم بمهمة التوظيف التنموي. وتشمل هذه الأجهزة: بورصات الأوراق المالية والنقدية، وبنوك وشركات الاستثمار، والجهاز المصرفي، وبيوت ضمان الإصدار، وشركات تأمين الودائع، وشركات الرهن العقاري، وشركات التأمين، وصناديق الاستثمار المشترك، ومراكز المعلومات، وبيوت الخصم، والمكاتب الاستشارية العاملة في مجال الاستثمار. ولهذا الغرض جرت مطالبة البنوك المركزية بتزويد الأمانة العامة ببيانات عن الأوضاع في الدول الأعضاء، بما في ذلك بيان الفرص المتاحة لمواطني ومؤسسات الأقطار العربية الأخرى للاستفادة من أجهزة وأدوات السوق سواء في إيداع أو اقتراض أموال محليا وشراء أو بيع أسهم المشاريع الاستثمارية أو رهنها، وإمكانية الاستفادة من بيوت الخبرة وما توفره من معلومات[١٠٧].

٢ – **تشجيع الاستثمار العربي في القطاعات التي تحددها الجهات العربية المختصة**، وهو ما دعت إليه اتفاقية مجلس الوحدة في ١٩٧٠ بشأن استثمار رؤوس الأموال العربية وانتقالها (الفصل الخامس/ثالثا/١/٤).

٣ – **تهيئة المناخ الملائم** لتحرك رؤوس الأموال العربية لضمان التقاء العرض والطلب وتنشيط الاستثمار في الوطن العربي. ويتطلب هذا على وجه الخصوص العمل على التخلص من العوائق التي تحد من تدفق الأموال بين الدول العربية، وهي:

- **عوائق قانونية**، وهو ما يتطلب إزالة التعارض بين القوانين المالية والنقدية الخاصة بالاستثمار وإجراء بعض التعديلات في القوانين والأنظمة والتشريعات العربية التي تكفل تشجيع استثمار الأموال العربية، بما في ذلك قوانين الشركات بحيث يسمح للمواطنين العرب بتملك أسهم الشركات الوطنية، وتعديل قوانين النقد بما يسمح بتيسير حركة انتقال رؤوس الأموال بين الدول العربية، وقوانين الضرائب لتخفيف العبء الضريبي بما يسمح بعائد مجزي.
- **عدم كفاية العائد**، واقترح الخبراء في هذا الصدد أن تقوم الحكومات المستضيفة لرأس المال العربي بضمان حد أدنى للعائد للمستثمرين العرب في الصناعات التي تدخل ضمن برامج التنمية فيها. وتعكس هذه التوصية تصورا بأن الهدف هو جذب رأس المال العربي بأي ثمن، وليس ما يحققه انتقال رأس المال من عائد مجزي للطرفين، وفقا لاقتصاديات سليمة للمشروعات التنموية.
- **نقص المعلومات**، واقترح في هذا الشأن إنشاء مركز معلومات يقوم بحصر المشاريع المجزية والتي تدخل في برامجها التنموية، وتبادلها هذه المعلومات فيما بينها. كما اقترح إنشاء هيئة تقوم بالكشف عن فرص الاستثمار والترويج لها، وهيئة عربية لدراسات الجدوى للمشاريع المراد تمويلها، وتنشيط إنشاء المؤسسات المساعدة في تجميع المدخرات وتوظيفها مثل مصارف الأعمال ومصارف الاستثمار وبيوت الخصم، وتيسير الاتصالات السلكية واللاسلكية والمرافق، وتعزيز التعاون بين المؤسسات المالية

وإنشاء صناديق استثمار على المستوى العربي، وتشجيع إنشـــاء الشــركات العربيــة المشتركة.

♦صعوبة التداول، نظرا لغياب قنوات الاتصال فيما بين الأسواق القطريــة علــى نحــو يسهل انسياب التدفقات المالية على أسس تجارية فيما بينها. ومن ثم تظهر الحاجة إلــى تعميق قنوات الاتصال النقدية والمالية وتيسير حركة رؤوس الأموال والأوراق الماليــة وتحويل عائداتها واسترداد حصيلة بيعها وتوفير التسهيلات لمســك حســابات خاصــة والتصرف بها استثناء من نظام الرقابة على النقد، مع إيجاد ترتيبـــات مناســبة لــدول العجز لتفادي الضغوط على موازين مدفوعاتها.

وأظهرت الدراسة الميدانية ما تعانيه الأسواق المالية في الدول العربية من قصور كانت أهم نواحيه(١٠٨):

(١) عدم تنوع الأدوات الاستثمارية في أكثر هذه الأسواق بما يتناســـب مــع احتياجــات المتعاملين فيها.

(٢) ضيق أو انعدام الأسواق الثانوية لتداول الأوراق المالية مما يحد من سيولتها وإقبـــال المستثمرين على اقتنائها.

(٣) تدني مستوى الوعي الاستثماري وقصور الجهود المبذولة لتطوير هذا الوعــي، ممــا ترتب عليه سيطرة المؤسسات المالية على التعامل في الأســواق الماليــة ومحدوديــة مشاركة الأفراد في هذا النشاط الاستثماري.

(٤) ندرة المؤسسات التي تقوم بوظيفة الوساطة المالية وخاصة مصارف الاستثمار التــي تضطلع بمهام ترويج وتسويق الإصدارات الجديدة، وهو ما يستلزم دراسة سبل تعزيــز عمليات إصدار الأوراق المالية والاكتتاب فيها.

(٥) عدم ملاءمة التشريعات المحلية التي غالباً ما تحد من القدرة علــى تبــادل تســجيل وتداول الأوراق المالية بين الأسواق العربية المحلية، ولا توفر الدرجة الكافيــة مــن المرونة في هيكل أسعار الفوائد، وتفتقر أحياناً إلى وجود أجهزة فعالة للرقابة تضمــن حداً أدنى من الإفصاح المالي وتوفر الحماية اللازمة لكسب ثقة المستثمرين.

وساد في البداية توجه إلى إنشاء بورصة عربية رئيسية وإعادة تنظيم البورصات المالية المحلية القائمة في بعض العواصم العربية وإنشاء بورصات جديدة، وإيجاد روابط فيما بينها من جهة، وبينها وبين الأسواق المالية الدولية من جهة أخرى، وخلق الآلية التي تمكّن من إدراج وتداول الأوراق المالية بين الأسواق المالية على المستوى الإقليمي للدول العربية، والعمل على توفير مؤسسات ووسائل الضمان لرؤوس الأموال بما يكفل جذبها وتوظيفها داخل المنطقة العربية، بما في ذلك توسيع نشاط مؤسسة ضمان الاستثمار. وجرى التأكيد على أن قيام السوق العربية لا يتم بمجرد قرار، بل لا بد من أن يتم ذلك بطريقة تدريجية مرنة، مما يقتضي توافق أنظمتها باستمرار مع مقتضيات التطور في الأسواق المالية والنقدية الدولية والمتغيرات الإقليمية والدولية. إلى جانب ذلك رؤي أن إنشاء اتحاد للبورصات العربية يمكن أن يساعد في تطوير العمل القائم في البورصات المحلية القائمة، وكذلك على تذليل الصعوبات التي تعترض الاستثمار في الأوراق المالية في الوطن العربي، وذلك من خلال قيامه بالأنشطة التالية:

- ♦العمل على تطوير البورصات لتتعدى في معاملاتها المستوى المحلي إلى المستوى الإقليمي والدولي.
- ♦تسجيل الأوراق المالية، لا سيما العربية، لديه والعمل على تداولها في البورصات العربية بما يخلق قنوات اتصال بينها.
- ♦تنسيق وتوحيد الأنظمة المعمول بها في البورصات العربية المنضمة للاتحاد.
- ♦توفير وتبادل البيانات والمعلومات عن المراكز المالية للشركات المصدرة للأوراق المالية وعن نوعية وأسعار الأوراق المتداولة في البورصات العربية واتجاهاتها.
- ♦العمل على التوسع في إقامة البورصات بالدول العربية بتوفير الدراسات والخبرات الفنية اللازمة لذلك.
- ♦إعادة النظر في التشريعات التي تحد من تداول الأوراق المالية.

وأشير إلى ضرورة اتباع الدول سياسات مالية متوازنة تعمل على زيادة تدفق الأموال بين الدول العربية، إلى جانب العمل على تخطي العقبات المتعلقة باختلاف طبيعة العملات

العربية ودرجة القيود على النقد، الأمر الذي يدعو إلى الأخذ بمبدأ الوحدة النقدية الحسابية، والاستفادة في هذا الصدد مما تضمنته اتفاقية صندوق النقد العربي من تحديد الدينار العربي الحسابي بما يوازي ثلاث و.ح.س.خ. كذلك لوحظ أن الأجهزة المصرفية العربية تفتقر إلى البنوك التجارية الكبيرة التي تستطيع توزيع الأعباء المالية ومخاطر التمويل الخارجي والمساهمة في تقديم قروض طويلة الأجل دون مرور بالأسواق المالية الدولية.

(٢) دور صندوق النقد العربي: الاستراتيجية الأولى

أشرنا من قبل إلى أن المجلس الاقتصادي عهد بالأمر في ١٩٨٠ إلى صندوق النقد العربي. وقد ركز الصندوق استراتيجيته في هذا المجال خلال السنوات الثلاث الأولى من الثمانينات في الآتي[١٠٩]:

١) تقديم المعونة الفنية للمساهمة في تطوير ودعم الأسواق العربية المحلية، وذلك بشكلين أحدهما مباشر يتمثل في المساهمة في إنشاء شركات أوراق مالية محلية بغرض دعم الأسواق الأولية والثانوية القائمة أو التي يمكن قيامها مستقبلاً في الدول الأعضاء؛ والآخر غير مباشر من خلال إعداد دراسات تفصيلية عن أوضاع السوق المالية والنقدية في كل دولة للتعرف على أوجه التطوير اللازمة لدعم نشاطها، وتوفير المعونة الفنية التي تلزم لذلك.

٢) إعداد دراسات متخصصة لتقييم إمكانية الربط بين الأسواق المالية العربية، واستخلاص توصيات حول الحدود الدنيا اللازمة لقبول البورصات العربية الإدراج المتبادل فيما بينها، وتوفير الآلية اللازمة لتيسير تداول الأوراق المالية على المستوى الإقليمي.

٣) العمل على تنشيط سوق إقليمية عربية للأوراق المالية بإصدار أوراق مالية لحسابه الخاص أو القيام بالوساطة والكفالة لإصدارات لصالح الدول الأعضاء. فهذا النشاط يؤثر على جانب العرض في السوق المالية بزيادة حجم الأوراق المالية المعروضة للتداول والمقبولة لدى المستثمرين على المستوى الإقليمي، وعلى جانب الطلب عن طريق تأمين قيام سوق ثانوية نشطة توفر السيولة اللازمة بما يشجع المستثمرين العرب على اقتناء هذه الأوراق.

٤) المشاركة في إنجاز الاتفاقية الموحدة للاستثمار سعيا إلى تحسين المناخ الاستثماري.
٥) المساهمة في تطوير دور المصارف والمؤسسات المالية العربية في المجال الدولي والإقليمي، كمنفذ للاستثمارات ومصدر للتمويل القصير والمتوسط الأجل.

وبدأ الصندوق تنفيذ برنامجه بإيفاد بعثات إلى بعض الدول الأعضاء لتطوير أسواقها الوطنية والعمل على ربطها ببعض فضلا عن تقديم المساعدة في مجالات إدارة الحافظة المالية. وفي ١٩٨٢ أنشئ اتحاد البورصات العربية وعقد أول اجتماع له، كما بدأ الصندوق في دراسة إنشاء مركز للمعلومات. وسعيا إلى تعزيز قدراته الفنية في هذا المجال، وإلى التعرف عن كثب على متطلبات تطوير الأسواق المالية في الدول العربية، نظم الصندوق في أوائل عام ١٩٨٤ مؤتمرا حول أسواق رأس المال في الدول العربية[١١٠] بهدف مراجعة وتقييم التطورات الحديثة في هذه الأسواق، ومعالجة مصادر واستخدامات التمويل المتوسط والطويل الأجل في الأسواق المالية العربية، والتطورات في أسواق رأس المال في عدد من الدول العربية. وأبرزت الأبحاث والمناقشات في هذا المؤتمر[١١١] حاجة الأقطار العربية إلى أن تبذل جهدا أكبر في تطوير أسواقها المالية، وضرورة رعاية المؤسسات المالية القائمة وإنشاء مؤسسات متخصصة قادرة على طرح المشاريع الإنتاجية وتسهيل تدوير المال بين مدخريه ومستثمريه، بالإضافة إلى تطوير أدوات الاستثمار المالي المناسبة للأسواق المالية العربية. من جهة أخرى عمل الصندوق على المستوى الجزء إقليمي، فكلف أحد الخبراء بإعداد تقرير عن حاجة مجلس التعاون الخليجي إلى إحداث تنسيق وربط وتكامل بين أسواق الأوراق المالية لدى الدول الأعضاء فيه، وجدوى التنسيق في الهياكل القائمة لهذه الأسواق. كما أجرى الصندوق دراسة جدوى إنشاء وكالة لضمان الودائع المصرفية لدول الخليج في ١٩٨٦.

(٣) تطور استراتيجية صندوق النقد العربي

قام الصندوق بمراجعة استراتيجيته في ضوء ما حققته استراتيجيته الأولى من إنجازات وما تجمع لديه من خبرات ودراسات، و ما انتهى إليه مؤتمر ١٩٨٤ من توصيات، آخذا في الاعتبار التغيرات الدولية والإقليمية التي شهدتها الثمانينات[١١٢]:

- تراجع عائدات النفط مع تراجع أسعاره في منتصف الثمانينات، مما أدى إلى تزايد الحاجة للالتجاء إلى الأسواق المالية العربية في تدبير احتياجات التنمية القطرية والإقليمية.
- ما تعرضت له الأوضاع الإقليمية من تطورات، كان في مقدمتها تزايد الاعتماد على مدخرات القطاع الخاص كبديل أو وسيلة موازية للإنفاق الحكومي في تمويل النشاط الاقتصادي، مما عزز أهمية الأسواق المالية.
- رفع القيود على حركة رأس المال في معظم الدول الصناعية، ولا سيما الأوروبية التي بدأت تستكمل سوقها الموحدة في ١٩٩٢[١١٣]. وأدى هذا إلى التلاشي التدريجي للحدود الفاصلة بين الأسواق المالية الوطنية والأجنبية، وإلى ظهور أسواق مالية عالمية لا تقف عند حدود بلد بذاته.
- تفاقم أزمة المديونية التي جعلت من الثمانينات عقدا ضائعا لكثير من الدول النامية، والتي فرضت إحداث تغيرات هيكلية في أنماط تدفق الأموال من الخارج، وإعطاء دور أكبر لتدفقات الاستثمار الخارجي المباشر.

وقد انعكست هذه التغيرات على الدول العربية، التي عانى بعضها من قلة الموارد المالية الكافية لتمويل المشاريع التنموية، بينما استمر اجتذاب أسواق المال الأجنبية والعالمية لجانب كبير من الموارد المالية العربية للاستثمار فيها. ودفع هذا إلى تزايد الاهتمام بتطوير الأسواق المالية وانفتاح بعضها على البعض الآخر، بما يفسح المجال مستقبلا إلى نشأة سوق إقليمية موحدة يجري التعامل فيها بالأدوات المالية العربية، وتطويرها لتصبح قادرة على التعامل جنبا إلى جنب مع مختلف المراكز المالية في المشرق والمغرب. ويتطلب هذا توفر الشروط المهيئة لذلك، ومنها وجود الشركات المساهمة ذات الربحية الإنتاجية، والحجم الكافي من المدخرات المعروضة للاستثمار من خلال أجهزة السوق، ووجود المؤسسات المالية والمصرفية المتخصصة في تعبئة المدخرات، وتوفير الفرص الاستثمارية وبلورتها على شكل مشروعات محددة ذات جدوى اقتصادية وربحية مجزية،

والترويج لها، والتوسط بين المدخرين والمستثمرين لتحقيق التقاء العرض بالطلب، وابتكار الأدوات الاستثمارية المتنوعة لتأمين فاعلية السوق وضمان استمرارها وتوسعها.

وبلور الصندوق في ١٩٨٧ برنامج عمل في مجال الأسواق المالية تضمن ثلاثة بنود رئيسية[١١٤]، وهي:

(١) القيام بمسوحات شاملة ودراسات متخصصة لإجراء تقييم دقيق للأوضاع القانونية والمؤسسية للأسواق المالية في الدول الأعضاء. واستهدفت المسوحات والدراسات التي أجراها الصندوق الوقوف على المعوقات التي كانت تحول دون نمو وتطور هذه الأسواق وانفتاحها على بعضها البعض، والتقدم باقتراحات حول الخطوات العملية التي يجب اتخاذها لتذليل تلك المعوقات. وتضمنت المرحلة الأولى للبرنامج إعداد دراسات حول إحدى عشرة دولة عربية وهي: الأردن وتونس والجزائر ومصر والمغرب ودول مجلس التعاون الخليجي الست، وهي الدول التي كان لديها أسواق مالية قائمة أو تلك التي كانت تشير أوضاعها إلى احتمال قيام أسواق مالية فيها، بالاستعانة بفريق من الخبراء الدوليين. وغطت تلك الدراسات الأوضاع القانونية والمؤسسية المتعلقة بالأسواق المالية، كما أبرزت خصوصيات جانبي العرض والطلب في هذه الأسواق. وقد تم إرسال الدراسات، التي استمر العمل في إعدادها لفترة عامين، إلى السلطات المختصة في كل دولة للاستفادة منها والنظر في وضع التوصيات الواردة فيها موضع التنفيذ في ظل سياساتها الوطنية.

(٢) إنشاء قاعدة معلومات عن أنشطة الأسواق المالية العربية AMDB، للقيام بجمع المعلومات والبيانات الرسمية والموثوقة عن أوضاع ونشاطات الأسواق المالية العربية، ومعالجتها بصورة منسقة وعلمية، وإعداد مؤشرات أدائها باستخدام منهجية موحدة يتم نشرها بصورة دورية ومنتظمة، لحل مشكلة ندرة البيانات وعدم رواج المعلومات الوافية عن هذه الأسواق محلياً أو عالمياً، خاصة مع محدودية توزيع النشرات الدورية التي تصدرها بعض المؤسسات التي تدير الأسواق القطرية، وعدم تماثل البيانات الواردة فيها، سواء فيما بينها أو مع مثيلاتها في الأسواق المالية الناشئة أو المتطورة. واستعان الصندوق

في الحصول على الخبرة الفنية في هذا المجال بوكالة التمويل الدولية. وتوخى الصندوق من إنشاء القاعدة تحقيق مجموعة من الأهداف، أهمها:

(أ) المساعدة على تنمية الوعي الاستثماري العربي، والإعلام بنشاط الأسواق المالية العربية، وإبراز دورها كمورد لتمويل المشروعات الإنتاجية، ومجال لاستثمار المدخرات، وكذلك بصفتها آلية فعالة لعمليات تخصيص المشروعات المملوكة من قبل الحكومات ومؤسسات القطاع العام.

(ب) ضمان استمرارية النشر وتدفق المعلومات عن أوضاع ونشاط الأسواق المالية العربية بصورة دورية ومنتظمة، وذلك بعد إعدادها على أسس موحدة ليتيسر المقارنة بينها مع إجراء التحليلات المالية اللازمة واحتساب المؤشرات التي تبين اتجاهات التداول والأسعار في كل سوق.

(جـ) تمكين الصندوق والجهات المهتمة من مسئولين وخبراء وباحثين من الاستفادة من البيانات المحدثة لإعداد الدراسات المتخصصة والتقارير الدورية عن الاستثمار وتدفقات رؤوس الأموال العربية البينية.

(د) المساعدة على تقييم مدى التنسيق والتشابه الذي يحدث في الأسواق المالية العربية المختلفة، على أساس البيانات المجمعة عن أوضاعها ونشاطها بحيث يمكن بحث احتمالات الربط بينها وبين أسواق عربية أخرى مشابهة في أنظمتها ومستوى تطورها.

ويرتكز عمل القاعدة على التعاون الوثيق بين الصندوق (حيث يوجد مركز القاعدة) والأسواق المالية العربية المشاركة، وذلك بناء على "مذكرة تفاهم" توضح التزامات الطرفين، وتبين الإطار العملي المناسب لمشاركة البورصات العربية في قاعدة البيانات. وفي نفس الوقت قام الصندوق بتزويد هذه الأسواق بأجهزة الحاسوب ذات التقنية الحديثة اللازمة لربطها بالقاعدة بالإضافة إلى تدريب المختصين فيها والذين تم اعتمادهم كمراسلين للقاعدة على المنهجية العلمية والتقنيات الخاصة بالقاعدة، لإمداده بصفة دورية بالبيانات المتعلقة بأسواق هذه الدول. وقد انطلقت القاعدة بصورة رسمية في أول يناير من عام ١٩٩٥ وذلك بمشاركة الأسواق المالية في ست دول عربية وهي الأردن والبحرين وتونس وسلطنة عُمان والكويت والمغرب. ثم انضمت إلى القاعدة في ١٩٩٦ الأسواق المالية في

كل من السعودية ومصر ولبنان. وبدأ الصندوق في إبريل ١٩٩٥ فـــي إصـــدار "النشرة الفصلية حول التطورات في الأسواق المالية العربية" كدليل للمستثمرين في هذه الأسواق، تتضمن تطورات وأداء السوق في الدول المعنية، وعرضا موجزا لأوضاع الاقتصاد الكلـي وأوضاع المالية العامة والقطاعين النقدي والخارجي مع التطرق إلى آخر المستجدات علـى الصعيدين التشريعي والمؤسسي. وتشمل النشرة مؤشر صندوق النقد العربي لكـــل ســوق بالإضافة إلى مؤشر السوق المحلي، ومؤشرا مركبا تدمج فيه جميع أسهم عينات الأســواق المشاركة في عينة واحدة(١١٥).

(٣) أما العنصر الثالث فظل هو تقديم المساعدة الفنية للدول الأعضاء فـــي تطويـــر أسواقها المالية.

ومن جانب آخر، أعد الصندوق بعض الدراسات المتخصصة التي تعالج قضايا معينــة بغية مساعدة الجهات المعنية على معالجتها. وتشير هذه الدراسات إلـــى تعـدد الجوانــب اللازمة لتطوير الأسواق المالية والربط بينها:

- التركيز على تنسيق التشريعات والإجراءات التي تعمل بموجبـــها الأســواق الماليــة القطرية. وتضمن هذا بوجه خاص قوانين الشركات والتشريعات المالية، لا سيما تلـــك التي تؤثر على الأدوات الاستثمارية، ونظم المحاسبة والمراجعة والأعراف المتبعة فـــي إعداد التقارير والتحليلات المالية.
- إعداد الترتيبات اللازمة لوضع نظام قانوني نموذجي لسوق ماليـة، يتضمـــن تنظيـم السوق وكيفية الرقابة عليها، وتنظيم الجهات العاملة في نطاق، وأدوات التكامل فيـــها. ويؤدي الأخذ بهذا النظام مع تعديله وفق مقتضيات الظروف الخاصة بكل دولـــة، إلـــى تحقيق التقارب بين الأسواق المالية العربية وتسهيل الربط بينها.
- تأسيس الشركة العربية لتقييم الملاءة الائتمانية rating للشركات والمؤسسات العربيـــة IARC بالتعاون مع شركة عالمية متخصصة (IBCA) في شهر مارس من عام ١٩٩٦، بغرض توفير آلية موضوعية لتقييم وتصنيف الملاءة المالية والائتمانيـــة للمؤسســات والشركات العربية لتسهيل دخولها واستفادتها من الأســـواق الماليـــة، وزيـــادة درجـــة

الإفصاح وتشجيع المستثمرين على توظيف أموالهم في المؤسسات والشركات العربية. وتعمل خدمات التقييم على معالجة النقص في البيانات المالية للجهات المصدرة لهذه الأوراق وكذلك اختلاف النظم المحاسبية المتبعة. وهي تعنى بتقييم وتصنيف المقترضين ومصدري أدوات الدين حسب قدرتهم على الوفاء بالتزاماتهم عند استحقاقها وبصورة منتظمة. وتشجع خدمات التقييم على تطوير هيكل أسعار الفائدة بحيث تعكس هذه الأسعار مخاطر الائتمان بالاستثمار في أدوات الدين أو الاقتراض المباشر. ويؤدي تطور هيكل أسعار الفائدة على هذا النحو إلى توسيع إصدار الأدوات الاستثمارية المختلفة من الأوراق المالية، والبدائل الاستثمارية التي تطابق احتياجات المستثمرين والمقترضين. كما أنها تعزز من قدرات أجهزة الرقابة الرسمية كالبنوك المركزية وهيئات أسواق المال في عملية الإشراف والرقابة على نشاط المؤسسات المالية، وبذلك تساهم في حماية حقوق المتعاملين والمستثمرين في أسواق الأوراق المالية العربية. وفي نوفمبر ١٩٩٦ أنشئت شركة تابعة لها في تونس لمنطقة المغرب العربي، كما أنشئ فرع آخر في مصر في ١٩٩٧.

- كذلك أجرى الصندوق خلال ١٩٩٤ مع وكالة التمويل الدولية IFC دراسة جدوى إنشاء شركة للمقاصة والتسوية، وفقا للمعايير الدولية التي أوصت بها المنظمة الدولية لأسواق المال IOSCO، وهو الأمر الذي يعتبر أساسا لربط الأسواق المالية العربية، وتمكين المستثمرين والوسطاء من عقد وإبرام الصفقات عبر الحدود دون العراقيل المرتبطة بإجراءات نقل الملكية وسلامة تبادل الأوراق التي يتم تداولها.
- تقييم تجربة دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في تطبيق القواعد الموحدة لتملك وتداول أسهم الشركات، وكذلك تقييم دور أسواق الأوراق المالية لدول المجلس في جذب الاستثمارات الأجنبية الخاصة.

(٤) مساندة جهود الإصلاح الاقتصادي

خلال التسعينات تزايدت جهود الإصلاح الإقتصادي في كثير من الدول العربية، وهو ما زاد من أهمية الدور الذي يمكن للأسواق المالية أن تلعبه في مسيرة التنمية، في ظل

الاعتماد على آلية السوق في تخصيص الموارد وإفساح مجال أكبر للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ولجوء السلطات إلى السوق لتمويل العجوز في الموازنات المالية. وقد سعت الدول العربية في إطار تلك الجهود إلى تطوير أسواقها المالية، فاتخذت العديد من الإجراءات شملت تطوير أساليب وأدوات تمويل العجز في موازينها من خلال إصدارات سندات الدين العام، ووضع حوافز ضريبية لتشجيع إنشاء الشركات المساهمة العامة وتيسير شروط إدراج وتداول حقوق الملكية في هذه الشركات من خلال الأسواق المالية. كذلك عمدت السلطات في هذه الدول إلى سن التشريعات اللازمة من أجل تطوير الأطر المؤسسية لهذه الأسواق بما في ذلك تنظيم أعمال أجهزة الوساطة المالية، ووضع شروط الإفصاح المالي للشركات التي يتم تداول أوراقها المالية. ونتيجة لذلك شهدت الأسواق المالية إدراج أدوات مالية جديدة، وتطوير الوساطة المالية ونظم التداول، وتحديث النظم المؤسسية والتشريعية، والتأكيد على أهمية الإفصاح المالي للشركات المسجلة وزيادة شفافية الأسواق.

كما حدث تطوير مؤسسي وتشريعي لأسواق المال، تضمن الفصل بين إدارة السوق والإشراف عليها في عدد منها، وقيام بعضها بإنشاء مؤسسة للإيداع المركزي توفر خدمات المقاصة والتسوية، وإدخال أساليب تكنولوجية حديثة. وساعد على تفعيل وتنشيط هذه الأسواق توالي عمليات خصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام وطرح أسهمها من خلالها، وتعزيز جانب العرض واجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية. كما تم تأسيس صناديق الاستثمار في جميع الأسواق المالية العربية المشاركة. وتعتبر من أنسب الأدوات لحشد المدخرات واجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية. فهي توفر آلية لتوظيف الأموال في أوراق مالية متنوعة المخاطر والعوائد لا يسمح حجم الاستثمار الفردي المباشر بتحقيقها. كما تفسح هذه الصناديق للمستثمرين العرب المقيمين في الخارج والمستثمرين الأجانب المجال لتوظيف مدخراتهم في أسواق الأوراق المالية العربية دون الحاجة إلى تواجدهم في المنطقة. وبالإضافة، توفر هذه الصناديق قنوات للمستثمرين الوافدين المقيمين في الدول العربية مجالاً للدخول إلى أسواق الأوراق المالية المحلية، ذلك أن حق المستثمر في هذه

الصناديق يقتصر على حصة في الأوراق المالية التي تستثمر فيها موارد الصندوق ونسبة مماثلة من عوائدها.

سادسا – تنسيق أسعار الصرف وتطوير الدينار العربي الحسابي

لم ينتظر الصندوق إنجاز المرحلة الأولى للتحول إلى المرحلة الثانية من مراحل التكامل النقدي، بل كلف خلال ١٩٨١ أحد أساتذة معهد الاقتصادات الدولية في واشنطون بإجراء دراسة حول: **أسعار الصرف بين العملات العربية والدينار العربي الحسابي**[١١٦]، ناقشها مجلس محافظي المصارف المركزية في دورته الثامنة. وقد أوضحت الدراسة أنه بالمقارنة مع الفترة التي سبقت انهيار نظام بريتون وودز، فإن السبعينات تميزت بتغيرات ملحوظة في أسعار الصرف بين العملات العربية. وترجع هذه التغييرات بشكل أساسي إلى الاختلافات في سياسات تثبيت أسعار العملات العربية (أنظر (٢/١) بعده)، كما أن جانبا من التغيرات كان يرجع إلى تعديلات السعر المركزي للعملات وما يترتب عليها من تغير في أسعار الصرف بينها. ولذلك دعت الدراسة إلى تركيز جهود تنسيق أسعار الصرف بين العملات العربية حول استبعاد أو الحد من التغييرات الناجمة عن تعديلات أسعار الصرف المركزية أو الاختلافات في سياسات التثبيت عن طريق ربط أسعار الصرف بين العملات العربية بعنصر ربط واحد وهو الدينار العربي بوصفه مثبتاً مشتركاً.

وأوردت الدراسة ثلاث مراحل لتنسيق أسعار الصرف بين العملات العربية، تشمل الأولى منها توحيد سياسات تثبيت العملات العربية بربطها بالدينار العربي، ويتم في الثانية استخدام الدينار كعملة موازية. أما المرحلة الثالثة فتتضمن تجميد الأسعار المركزية للعملات العربية على أن يتم ذلك في فترة متأخرة. وأظهرت الدراسة وجود مزايا واضحة لكبح التغيرات الناجمة عن اختلافات سياسات التثبيت، رغم أنه لا توجد مزايا واضحة لتجميد أسعار الصرف المركزية في المرحلة الأولى. ولذلك أوصت بدلاً من ذلك أن يتم تحديد حجم للتغير في تلك الأسعار يسمح بحدوثه دفعة واحدة، وحجم آخر يسمح به للتغير التراكمي خلال فترة زمنية محددة.

وتطرقت الدراسة إلى تعريف الدينار العربي، وأوردت أنه إذا أريد للدينار أن يكون وحدة لقياس العملات العربية وحلقة بينها وبين عملات بقية الدول، فإنه لامناص من تعريفه على أساس سلة من العملات غير العربية، إذ أن العملات العربية لا يتم التعامل بها في أسواق تنافسية، بل حسب ما تحدده السلطات المركزية لها من أسعار يومية. ولقيام الدينار بدور وحدة قياس العملات العربية، فإنه ينتظر منه أن يعمل بمثابة المثبت الأمثل لتلك العملات، أي أن يعمل على حماية اقتصادات تلك العملات من أثر تقلبات أسعار الصرف في عملات الدول الأخرى. وأوضحت الدراسة أن اعتماد الدول العربية سلة عملات كمثبت أفضل من استعمال عملة واحدة، وأنه لا فرق بين اعتمادها سلة عملات وحدة حقوق السحب الخاصة أو سلة من العملات المنتقاة حسب أهمية التجارة الخارجية للدول العربية، نظرا لتقارب هيكل الشركاء التجاريين مع تكوين سلة حقوق السحب الخاصة. ولذلك أوصت بإبقاء تعريف الدينار على أساس حقوق السحب الخاصة، وبتبنيه كمثبت موحد للعملات العربية، على أن يتم النظر في التطور في قيمته على أساس تلك الوحدات.

ويعتمد قيام الدينار بذلك الدور، حسب الدراسة، على المبادئ العامة التي تتحكم في سياسة الصرف والمتمثلة في الحماية من التضخم الخارجي والحفاظ على درجة معينة من القدرة التنافسية، الأمر الذي تختلف الحاجة إليه بين الدول العربية. ولذلك فإنه من أجل استعمال الدينار كمثبت موحد للعملات العربية فلا بد أن يمثل قاعدة سلوك عامة لتلك العملات، وأن يستند تحديد تلك القاعدة على مجموعة من الدول العربية أو جميع الدول. وأوضحت الدراسة أن تحديد المجموعة يتطلب قراراً سياسياً. ومتى ما اتخذ ذلك القرار فلا بد من تطوير قيمة الدينار من خلال تغيرات تدريجية محسوبة للحماية من التضخم في الدول التي تدخل عملاتها في سلة حقوق السحب الخاصة، وللحفاظ على درجة معينة من القدرة التنافسية.

(١) الصعوبات التي تواجه إنشاء دينار عربي حسابي

ومع مواصلة دراسة قضية التنسيق، تأكد صواب ما ذهب إليه الصندوق من ضرورة إرجاء الأمر إلى المرحلة الثانية، نظرا لما يكتنفه من صعوبات تتمثل في ثلاثة أمور:

(١/١) صعوبات فنية: سعت المنظمة العربية للدول العربية المصدرة للبترول لخلــق وحدة حسابية تساعد على تحقيق استقرار في نظم الصرف وفي أسس تقييـــم المعـــاملات المالية. وراجت في السبعينات فكرة العمل على إنشاء وحدة حسابية خليجية (كان من أهــم دعاتها الدكتور سليم الحص) كما اقترحت بدائل متعددة، إلا أنه لم يتم التمكن من الوصــول إلى اتفاق حول معايير تكوينها [١١٧]، فانتهى الأمر بإحالته إلى الصنــدوق عنــد إنشــائه. ويلاحظ أن الحاجة إلى الوحدة الحسابية تشتد عندما تزداد حدة تقلبـــات أســعار صــرف العملات فيما بينها، الأمر الذي يتطلب اتخاذ الدول الأطراف لإجراءات مناســـبة وإيجــاد درجة عالية من التنسيق فيما بينها في مجال السياسات النقدية وسياسات أســعار الصــرف ونظمها. وقد أوضحت التجربة الأوروبية أنه رغم كبر المبادلات التجارية فيما بينها، لــم يمكن الوصول إلى قابلية التحويل بين عملاتها إلا بعد حوالي ثمان سنوات من العمل فــي إطار اتحاد المدفوعات الأوروبي الذي كان يديره مصرف التسويات الدولية. ولقد مكّنـــها ذلك فيما بعد من الدخول في ترتيبات لتحقيق استقرار أسعار الصرف فيما بين عملاتـــها. ومعنى ذلك أنه بالإضافة إلى ما حدده الصندوق من أهداف لتكثيف المعاملات البينية خلال المرحلة الأولى للتكامل النقدي، فإن هناك حاجة لمعالجة المشاكل التي تواجه قابلية العملات (العربية) للتحويل فيما بينها.

(٢/١) الاختلافات بين نظم وسياسات سعر الصرف [١١٨]. فبالنســبة لترتيبات أسعار الصرف كان يوجد اختلاف بالنسبة لأسلوب ارتباط العملات العربيـــة. فباســتثناء اللــيرة اللبنانية التي بقيت عائمة، ارتبطت عملات ست دول عربية بحقوق السحب الخاصة، أربعة منها مع هوامش بلغت ٧,٢٥ %، وارتبطت عملات خمس دول بسلات خاصة، وارتبطت عملات ثماني دول بالدولار الأمريكي. وكان تبادل هذه العملات يتم وفق أســعار الشــراء والبيع المعلنة يومياً من قبل السلطات المركزية. من جهة أخرى كان هناك توافق في عملـة التدخل intervention، حيث كانت جميعا تستخدم الدولار كعملة التدخل الرئيسية وبجانبـــه الإسترليني في بلدين، بينما استخدم الفرنك الفرنسي كعملة تدخل بالنسبة للدرهم المغربـــي. وبالإضافة إلى ذلك، لجأت بعض الدول العربية إلى التعامل بأسعار صرف متعددة (مثـــل

سورية ومصر) أو إتباع السعر الموازي (كالسودان) أو منح علاوات تشجيعية (كالصومال) أو تطبيق أسعار خاصة لبعض المعاملات (لتحويلات العاملين في الجزائر والمغرب، ولاحتساب الرسوم الجمركية في اليمن العربية).

أما بالنسبة لنظم الصرف فقد كانت هناك اثنا عشرة دولة عربية في ذلك الوقت تتميّز نظمها بوجود تشريعات وممارسات لمراقبة الصرف، تختلف من حيث الشمول وحدّة الرقابة المطبقة على الصرف، وحسب طبيعة المعاملات المعنية. وكانت جميع أو أغلب معاملات الاستيراد وتسديد المعاملات غير المنظورة تتطلب في هذه الدول الحصول على إذن مسبق من الجهة المسئولة عن رقابة الصرف، وتلزم المصدرين بتسليم عائدات الصادرات السلعية والخدمية إلى السلطة المخولة خلال فترات زمنية محددة. أما الدول الثماني الأخرى فكانت تتبع أنظمة صرف حرة ولا تطبق أي رقابة على الصرف الأجنبي على أي نوع من المعاملات، كما أنها لم تكن تميز بين الحسابات المفتوحة لغير المقيمين أو للمقيمين بالعملة المحلية أو بالعملات الأجنبية، فيما عدا البحرين التي لم تسمح لوحدات المصارف الخارجية بفتح حسابات للمقيمين. على العكس من ذلك فإن الأنظمة المعمول بها في المجموعة الأولى كانت تميز بين الحسابات المفتوحة للمقيمين وغير المقيمين سواء بالعملات المحلية أو الأجنبية، كما تعددت فيها أنواع الحسابات غير المقيمة واختلفت في أشكالها وتعقيداتها. وبوجه عام، اشترطت تلك الأنظمة أن تتم التسديدات المتضمنة صرفاً أجنبياً، بعملات قابلة للتحويل وبتحويلات وإجازات لكل معاملة، مع السماح باستعمال العملة المحلية للتسديد في حالة قيام اتفاق دفع أو تنظيم للتسديدات مع بلد آخر، ولكن من خلال ترتيبات الحسابات غير المقيمة التي تفتح وتدار وفق أحكام نظام الصرف السائد.

(٣/١) اختلاف مواقف الدول العربية: إلى جانب التباينات السابقة، اختلفت مواقف الدول العربية من قضية تنسيق أسعار الصرف. فاتفقت بعض الدول مع المراحل الثلاث التي اقترحتها الدراسة، وأكدت وجوب وجود نوع من التنسيق بين تطور استخدامات الدينار العربي كعملة موازية وبين تضييق الهوامش المسموح للعملات العربية التحرك ضمنها، مع الاتفاق حول ضرورة تأجيل الحظر الكامل لتغيرات أسعار الصرف إلى

مراحل لاحقة نظرا لما يتطلبه من توفر درجة عالية من التنسيق في السياسات النقدية والمالية بين الدول العربية، والاكتفاء مبدئياً بالحد من التغيرات فيها. مقابل ذلك فإن دولا أخرى رأت إرجاء تنسيق أسعار الصرف إلى ما بعد التنسيق بين السياسات النقدية وأدواتها المستخدمة في الدول العربية. ونظراً لوجود تباين بين الأنظمة الاقتصادية العربية واختلاف في درجة نموها، فقد فضلت هذه الدول أن يتم التركيز أولاً على زيادة الترابط الاقتصادي والنقدي والمصرفي بين الدول العربية بالإضافة إلى العمل على زيادة المبادلات التجارية العربية، ثم البحث بعد ذلك حول كيفية التقليل من مخاطر تقلبات أسعار الصرف بين العملات العربية.

وتفاوتت الآراء بالنسبة لتكوين بنية الدينار العربي الحسابي. فحبذت بعض الدول الأخذ بنفس مكونات سلة حقوق السحب الخاصة. واقترحت أخرى إضافة عملات عربية إلى العملات الأجنبية في السلة بحيث يكون ترجيح العملات العربية ضئيلاً في البداية ثم يزداد حجمه تدريجياً بما يتناسب مع ازدياد استخدام الدينار العربي، وهو ما يعزز بروز الدينار العربي كعملة احتياطية دولية. وكان هناك رأي ثالث يميل إلى ما اقترحه بعض كبار المفكرين مثل البروفيسور روبرت تريفن من جعل السلة مناصفة بين وحدات حقوق السحب الخاصة والوحدة النقدية الأوروبية. أما بالنسبة لاستخدام الدينار فقد كان هناك رأي يرجح البدء بطرح حقوق السحب الخاصة كعملة موازية ثم السعي لإحلال الدينار العربي محلها فيما بعد، بينما ذهب رأي آخر إلى ربط الدينار العربي بحقوق السحب الخاصة واستخدامه، وليس حقوق السحب الخاصة، كعملة موازية. وتحفظ آخرون على ربط العملات العربية بالدينار العربي الحسابي بغرض حماية الاقتصاد الوطني من التضخم المستورد، بدعوى أن الترتيبات السائدة، بما في ذلك تعدد أسعار الصرف في بعض الدول، ما هي إلا انعكاس للظروف الموضوعية للدول العربية التي تميزت بالتباين، كما تظهرها أوضاع موازين المدفوعات ومعدلات التضخم وأسعار الفائدة السائدة. وحتى يمكن جعل الدينار مثبتا مشتركا يجب تنسيق السياسات النقدية بين الدول العربية بحيث لا تكون هناك ضغوط تضخمية تؤثر في استقرار أسعار الصرف[١١٩]. ولذلك فضل البعض إجراء

التنسيق في مجالات السياسة النقدية والمالية على مستوى إقليمي في البداية بين الدول التي تتشابه ظروفها الاقتصادية، ثم يجري التنسيق بين الأقاليم للوصول إلى التكامل النقدي العربي في المستقبل. كما أشار البعض إلى أهمية العامل السياسي في كل القرارات التي تتعلق بتنسيق أسعار صرف العملات العربية.

(٢) الموقف من قضايا إنشاء دينار عربي حسابي

وناقشت هذه الاعتبارات لجنة خاصة شكلها مجلس محافظي المصارف المركزية في دورته الثامنة برئاسة الدكتور سليم الحص (وعرفت بإسم **لجنة الحص**) خلال ١٩٨٤، وخلصت إلى آراء بشأن عدد من القضايا:

(٢/١) وظائف الدينار: يمكن للدينار أن يقوم بعدة وظائف تبدأ بوظيفة الوحدة الحسابية أو المقياس وتنتهي بوظيفة العملة العربية الموحدة باعتبارها طموحا أقصى لا ينتظر أن يكون ممكناً تحقيقه في المدى المنظور. ولذلك فلا بد من العمل على التدرج في مقاربته مع الزمن مروراً بالوظائف الأخرى التي يمكن للدينار القيام بها، بتطويره من وظيفة الوحدة الحسابية إلى مرحلة استخدامه كمؤشر لأداء السياسات النقدية للدول العربية، ثم إلى وظيفة المثبت المشترك للعملات النقدية العربية، ثم تأتي وظيفة العملة الموازية. كما رؤي أنه إلى جانب تحقيق الاستقرار بين أسعار صرف العملات العربية، يجب العمل في الوقت نفسه على التنسيق لتحقيق الاستقرار بين العملات العربية وبين العملات الدولية بحكم أهمية العلاقات الدولية للدول العربية الداخلة في عملية التنسيق.

(٢/٢) تكوين الدينار: ورأت اللجنة الهدف الأبعد هو أن يتكوّن الدينار العربي من جميع العملات العربية مرجحة حسب الأحجام النسبية لاقتصادات الدول العربية، على أن يجوي تعريبه تدريجياً. فيتم في البداية إدخال أربع عملات عربية في تكوينه، وهي عملات الإمارات والسعودية وقطر والكويت، لتشكل ما يوازي ٢٥ في المائة من بنيته إلى جانب وحدات حقوق السحب الخاصة. وفي ضوء النتائج الأولية والتطورات في أوضاع العملات العربية، يتم لاحقاً إدخال عملات عربية أخرى في تكوينه إلى أن يصبح عربياً بالكامل. ويستند في قبول إدخال أية عملات عربية إلى معايير قابلية التحويل والاتسام بالاستقرار

معبرا عنه بسلامة ميزان المدفوعات ووفرة الاحتياطيات الخارجية. ويستند في تحديد وزنها في سلة الدينار، إلى معيار نسبة الناتج القومي أو المحلي للدول المعنية إلى إجمالي الناتج القومي أو المحلي لجميع الدول العربية. ومع ذلك اعترض آخرون على إدراج عملات عربية لأن هذا يفرض على السلطات النقدية مساندة جادة لعملاتها مما يرفع التكلفة دون منفعة تبررها، وفضلوا إدخال عملات عربية في مرحلة ثانية، ولكن بهوامش تغير واسعة نسبياً حول السعر المركزي. ورأت اللجنة إعادة النظر في تكوين الدينار العربي وفي تعريف أسس الترجيح للعملات العربية الداخلة فيه بما يأخذ في الاعتبار عنصر التجارة البينية، مرة كل خمس سنوات، أو إذا تغيرت المعطيات التي بني عليها تكوين الدينار العربي بصورة جوهرية.

(٣/٢) استخدامات الدينار: وأوصت اللجنة باعتماد الدينار العربي كوحدة حسابية في المعاملات والعقود التي تكون طرفاً فيها جامعة الدول العربية، والمنظمات والمؤسسات العربية المشتركة، والدول العربية فيما بينها، وكذلك السعي إلي تشجيع إصدار أوراق مالية محررة بالدينار العربي. وعلى الصندوق برمجة تطوير استخدام الدينار العربي كمؤشر من أجل تتبع أداء السياسات النقدية للدول العربية الأعضاء من حيث أثرها على سلامة العلاقات النقدية بين الأقطار العربية حسبما تعكس هذا الأثر أسعار الصرف المتقاطعة للعملات العربية. كما يقوم بتطوير استخدامه كأساس لنظم تسوية المدفوعات بين الدول العربية. وتقوم الدول العربية بالعمل على التقريب بين أنظمة الصرف المطبقة فيها بغية تعزيز حرية تحويل العملات بينها.

وبناء عليه أصدر مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية في ديسمبر ١٩٨٤ قراراً يؤكد فيه أهمية الربط بين التنسيق النقدي والتنسيق الاقتصادي بين الدول العربية، وأن يؤخذ في الاعتبار في التحليل الجهود الإقليمية الحالية للتكامل النقدي والاقتصادي وإيجاد وسيلة للربط بين هذه الجهود وجهود التنسيق الشامل لتطوير الدينار العربي الحسابي، والعمل على الاستفادة من هذه الجهود بما يدعم هذا التنسيق العربي الشامل. ورأى المجلس التريث لحين بروز نتائج الدراسات الجارية آنذاك في المجال

الدولي فيما يخص القطاع النقدي، نظرا للصعوبات التي تكتنف تطوير الدينار العربي الحسابي. وهكذا عادت الجهود لتتركز حول متطلبات المرحلة الأولى من مراحل التكامل النقدي التي وضعها الصندوق في تصوره لتلك المراحل، وبالأسلوب الذي يمكن الأخذ به في ظل الظروف الاقتصادية السائدة. وفي هذا الإطار بدأ الصندوق يتجه إلى تعديل منهجه في ١٩٨٨، وذلك بتطوير سياسة الإقراض لمساندة برامج الإصلاح الاقتصادي وهو ما أدى إلى التشديد في تقديم القروض كما أوضحنا من قبل، وتقديم التمويل المباشر للمبادلات التجارية، والتركيز على تطوير الأسواق المالية.

سادسا – تقييم المحور المالي

تميز العمل في المحور المالي في إطار العمل المشترك بتعدد أوجهه، وتجاوزه المألوف في معظم التجارب التكاملية الإقليمية. وأثبتت التجربة أن هناك متطلبات يجب تحقيقها قبل المضي نحو ما تطلع إليه المجتمع العربي في البداية من تحقيق تكامل نقدي كامل يتمثل في عملة عربية هي الدينار العربي. واتضح أن الأخذ بالتكامل الجزئي يتطلب الاتفاق علي توزيعها على مراحل، ثم على الربط بينها وبين مراحل التكامل الاقتصادي ومتطلبات التنمية. من جهة أخرى فإن تمتع بعض الدول العربية بفائض كبير فترة من الوقت، أدى إلى ظهور المعونات كواحدة من الأدوات المستخدمة بين دول المنطقة، بصيغ ثنائية ومتعددة الأطراف. غير أن هذه المعونات امتدت لتشمل دولا خارج النطاق العربي، وخضعت لعوامل تتجاوز مفهوم التكامل النقدي. وقد أصبحت الآن معرضة لعوامل التراجع المترتبة على تراجع الفوائض التي أنشأتها. كما أن العمل العربي المشترك شهد نشأة مؤسسات عديدة، منها ما يتعلق بالنقد، وهي حالة فريدة بين تجمعات الدول النامية، ومنها ما يتعلق بالاستثمار وبالتأمين عليه من المخاطر غير التجارية. يضاف إلى ذلك عدد من الاتفاقيات التي جرى في النهاية تجميعها في اتفاقية موحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية.

ورغم ما ترتب على هذه التنظيمات، وعلى تحويلات العاملين المغتربين إلى مواطنهم، من تدفقات مالية ضخمة أفادت منها بالضرورة الدول المتلقية، فإن عجز هذه الدول عن تحقيق التنمية المنشودة، وتحول كثير منها إلى دول مدينة، يشير إلى أن التدفقات لم يصحبها سياسات فعالة للاستفادة منها في دعم التنمية أو تعزيز أواصر التكامل الاقتصادي والنقدي. وتشير ضخامة الأموال العربية المستثمرة في الخارج، من مواطني دول الفائض ودول العجز على حد سواء، إلى أن المشكلة تكمن في السياسات الاقتصادية والتنموية العربية. من جهة أخرى فإن تغليب رؤية دول الفائض أدى إلى إعادة توجيه المؤسسات التي أنشئت بعيدا عن احتياجات دول العجز، وهو شرط لتقريب أوضاعها من دول الفائض، الأمر الذي بدا واضحا في حالة صندوق النقد العربي الذي تعرض إلى تحول في سياساته منذ ١٩٨٨، وإلى توثيق الروابط بينه وبين صندوق الدولي، خاصة في ظل التغيرات التي أصابت البيئة الدولية والإقليمية. وإذا كان الصندوق ومؤسسة ضمان الاستثمار قد أوليا قضية مناخ الاستثمار وأسواق النقد والمال اهتماما كبيرا، فإن هناك حاجة إلى:

- ♦تعزيز موارد الصندوق الذاتية والمقترضة.
- ♦اكتفائه بإسهام رمزي في برنامج تمويل التجارة والعمل على دعم الإجراءات الأخرى لتحفيزه.
- ♦توجيه مزيد من الموارد لمعالجة العجز في موازين المدفوعات في إطار تكاملي تنموي حتى تتوفر القاعدة الإنتاجية المعززة للتجارة.
- ♦وعلى التنظيمات التكاملية الأخرى أن تقوم بدعم القدرات الإنتاجية للدول الأعضاء، خاصة وأن المشكلة الرئيسية التي تواجه معظم الدول هي عدم ملاءمة القاعدة الإنتاجية للتنافس مع المنتجين الأجانب، خاصة في ظل منظمة التجارة العالمية، والضغط المتزايد من أجل تحرير حركة رأس المال على المستوى العالمي.
- ♦استيعاب دروس تجربة الأسواق المالية التي تعرضت لها مؤخرا دول جنوب شرق آسيا.

هوامش الفصل السادس

(٨٥) أنظر ص ٦ من، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: **التقرير السنوي ١٩٩٩**.

(٨٦) أنظر الفصول ١٢ إلى ١٩ من، Hassan M. Selim: *Development Assistance Policies and the Performance of Aid Agencies*. St. Martins Press, New York, 1983

(٨٧) Izzeldin I. Hassan: *The Kuwait Fund: An Economic and Financial Analysis, 1963 - 1975*. Occasional Papers No. 3, University of Khartoum, 1979, p. 1 أنظر أيضا صص ١٨١-١٨٣ من، عبد الله رمضان الكندري: "دور المؤسسات التمويلية في مجال التعاون والتكامل الاقتصادي العربي"، في: معهد البحوث والدراسات العربية: **آليات التكامل الاقتصادي العربي**.

(٨٨) عبد اللطيف الحمد: "خمسة عشر عاما من العمل الإنمائي الدولي – الصندوق الكويتي". **مجلة النفط والتعاون العربي**. العدد الأول ممن المجلد الثالث، ١٩٧٧.

(٨٩) كان الدينار البحريني يعادل ٢,١ دولارا. وعندما تغيرت العملة في يونيو ١٩٧٤ رفع رأس المال إلى ٢٠٠٠ مليون درهم تعادل ٢٠٠ مليون دينار بحريني، أو ٥٠٠ مليون دولار، نصفها مدفوع. ثم ضوعف رأس المال المصرح به إلى ٤ بليون درهم في سبتمبر ١٩٧٩.

(٩٠) صندوق النقد العربي وآخرون: **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨١. ص ١٤١.

(٩١) صندوق النقد العربي وآخرون: **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٩. ص ١٦٦.

(٩٢) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: **اتفاقية المؤسسة**. مطابع الطليعة، الكويت، ١٩٨٣. أنظر المقدمة، ص ٣.

(٩٣) أنظر الفصل الثاني، ص ١٤٥ وما بعدها. من، سليمان حميد المنذري: **التعاون النقدي العربي، مجالاته وإمكانياته**. معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٨.

(٩٤) أنظر صص ١٥١-١٥٤ من المرجع السابق، ونص المشروع صص ٢٧٤-٢٧٨.

(٩٥) أنظر صص ١٥١-١٥٤ من المرجع السابق، ونص المشروع صص ٢٧٩-٢٨٠. ويشير المنذري إلى أن البعض ينسب هذا المشروع إلى السويدي شخصيا، بينما ينسبه البعض إلى اقتراح عراقي.

(٩٦) أنظر في التطورات الأولى للتكامل النقدي العربي ونشأة صندوق النقد العربي، محمد محمود الإمام: **اتفاقية صندوق النقد العربي، دراسة توثيقية تحليلية**. صندوق النقد العربي، أبوظبي، نيسان/إبريل ١٩٨١. أنظر أيضا، الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: **صندوق النقد العربي، محاضر الاجتماعات والأعمال التمهيدية للاتفاقية**. (جزءان). مطبعة سعدي وشندي، القاهرة ١٩٧٧.

(٩٧) أنظر ص ٢٨ من، عبد الله القويز: **صندوق النقد العربي والتغير في البيئة الاقتصادية.** مرجع سابق. وكان القويز قد تولى رئاسة الصندوق علاوة على عمله كأمين عام مساعد لمجلس التعاون الخليجي.

(٩٨) محمد لبيب شقير (محرر): **التكامل النقدي العربي، المبررات – المشاكل – الوسائل.** بحوث ومناقشات ندوة مركز دراسات الوحدة العربية وصندوق النقد العربي في أبو ظبي، ٢٤-١٩٨٠/١١/٢٧. بيروت، نيسان/إبريل ١٩٨١. وقد سبق هذه الندوة تكليف خبير (الدكتور نيكولاس كرول) بإعداد دراسة حول **التكامل النقدي العربي**، في كانون الثاني/ يناير ١٩٨٠.

(٩٩) صندوق النقد العربي: **مذكرة الصندوق حول سور ومراحل التكامل النقدي العربي.** أبوظبي، ١٩٨١/٢/١٥. مذكرة مقدمة إلى الاجتماع الخامس لمجلس محافظي الصندوق.

(١٠٠) في دراسة أخيرة لصندوق النقد العربي اتضح وجود ثلاث مجموعات من الدول: المجموعة الأولى تشمل دول مجلس التعاون الخليجي وفيها أكثر السلطات النقدية استقلالا، حيث لا تقوم بإقراض الحكومة ولا تستخدم أدوات السياسة النقدية المباشرة، وتترك أسعار الفائدة حرة لقوى السوق. المجموعة الثانية وتضم الأردن وتونس والجزائر والمغرب ومصر وموريتانيا، ويتزايد فيها استقلال السلطات النقدية تدريجيا مع تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي، بالتخلص من إقراض الحكومة، وقطعت شوطا في تطوير سوق نقدية يجري فيها الاقتراض الحكومي، وتدخل أدوات السوق بدرجة ما في تحديد أسعار الفائدة. أما المجموعة الثالثة فتضم سوريا وليبيا وفيها يتولى المصرف المركزي تمويل ميزانية الدولة، ولبنان بسبب ظروفها الطارئة. أنظر صص ١٧-١٨ من، علي توفيق الصادق ومعبد الجارحي ونبيل عبد الوهاب لطيفة: **السياسات النقدية في الدول العربية.** أعمال ورشة العمل، ٤-١٩٩٦/٥/٩، معهد السياسات الاقتصادية، صندوق النقد العربي، أبوظبي، ١٩٩٦.

(١٠١) حددت اتفاقية الصندوق قيمة الدينار العربي الحسابي بما يعادل ثلاث وحدات من حقوق السحب الخاصة.

(١٠٢) بناء على مقترحات من كل من العراق والإمارات قرر المجلس الاقتصادي العربي (قرار ٥٩٩/د٢٠ في ١٩٧٥/١/٩) عقد اجتماع لرؤساء جميع المؤسسات المالية العربية لدراسة التنسيق بين أنشطة المؤسسات المالية والاستثمارات العربية الحكومية والمشتركة في إطار "الاستراتيجية العامة للتعاون المالي العربي المشترك". ثم قرر (قرار ٦٢٣/ د٢٣ في ١٩٧٥/١٢/٨) الدعوة إلى ندوة مغلقة لوزراء الاقتصاد والمال العرب وأمين عام مجلس الوحدة في الرباط خلال إبريل ١٩٧٦، على هامش الاجتماع الرابع لمجلس محافظي الصندوق العربي للإنماء. [وقد تم فيها التوقيع على اتفاقية صندوق النقد العربي، كما

شكلت لجنة وزارية سداسية قررت تكليف الأمانة العامة للجامعة بوضع أسس مشروع اتفاقية موحدة للاستثمار، وهو ما أقره المجلس الاقتصادي (قرار ٧١١/د٢٤ ١٩٧٨/٢/٢٢) وتمخضت عنه اتفاقية ١٩٨٠].

(١٠٣) أنظر، حسن عباس زكي: **انسياب الأموال العربية للاستثمار في الدول العربية والمقومات اللازمة لذلك**. الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية، ١٩٧٦.

(١٠٤) أنظر، الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية بالأمانة العامة للجامعة: **ورقة عمل حول أهم العقبات التي تواجه تدفق رؤوس الأموال العربية واستخداماتها في التنمية العربية**، ١٩٧٨.

(١٠٥) قرار المجلس الاقتصادي رقم ٦٤٩/د٢٢ في ١٩٧٦/١٢/١٦. ثم القرار رقم ٦٨١/د٢٣ في ١٩٧٧/٩/٢٢ بمواصلة الدراسة، والقرار رقم ٧١٦/د٢٤ في ١٩٧٨/٢/٢٢ بتكليف مجلس محافظي البنوك المركزية بدراسة الأمر، وهو ما تم في اجتماع بعمان ١٩-١٩٧٨/٦/٢١، وتقرر فيه متابعة هذا المجلس متابعة الموضوع. وأقر المجلس الاقتصادي بقراره رقم ٧٤٨/د٢٥ في ١٩٧٨/٩/١٠ هذا الأسلوب وكلف الأمانة العامة بذلك.

(١٠٦) أنظر ص ٣٣ من، صندوق النقد العربي: **التقرير السنوي**، ١٩٧٩.

(١٠٧) صدر بهذه المعلومات مجلد من الأمانة العامة للجامعة: **الأسواق المالية والنقدية في الوطن العربي**. ١٩٧٧.

(١٠٨) صندوق النقد العربي: **التقرير السنوي**، ١٩٧٩، مرجع سابق.

(١٠٩) أنظر صص ٣٤ -٣٥ من المرجع السابق.

(١١٠) صندوق النقد العربي: **أسواق رأس المال في الدول العربية واقعها ومجالات تطويرها؛ مؤتمر عقد في أبوظبي خلال الفترة ٤-٦|٢|١٩٨٤**. أبوظبي، حزيران/يونيو ١٩٨٥.

(١١١) أنظر ص ٢٩ من، صندوق النقد العربي: **التقرير السنوي**، ١٩٨٤.

(١١٢) أنظر ص ٢٣-٢٦ من، صندوق النقد العربي: **التقرير السنوي**، ١٩٨٩، والأعداد السابقة.

(١١٣) أنظر، صندوق النقد العربي: **أثر السوق الأوروبية الموحدة عام ١٩٩٢ على القطاع المصرفي والمصارف العربية**، إبريل ١٩٨٩. كذلك، **أثر السوق الأوروبية الموحدة عام ١٩٩٢ على التجارة العربية**، أغسطس ١٩٨٩. أيضا تقرير الصندوق إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الثامنة والأربعين حول: **التطورات الخاصة بالسوق الأوروبية الموحدة عام ١٩٩٢**، فبراير ١٩٩٠.

(١١٤) أنظر، عبد الله القويز: **صندوق النقد العربي والتغير في البيئة الاقتصادية**، ١٩٨٩. مرجع سابق.

(١١٥) أنظر في منهجية احتساب المؤشر، صص ٨٥-٨٦ من، صندوق النقد العربـــي: **قاعدة بيانات أسواق الأوراق المالية العربي، النشرة الفصلية، الربع الثاني ١٩٩٧.**

(١١٦) John Williamson: *Exchange Rate Coordination and the Arab Dinar: An Investigation of Certain Practical Steps to Arab Monetary Integration.* صندوق النقد العربي، إبريل ١٩٨١، ومنقحة في نوفمبر ١٩٨١. أنظر موجز الدراسة فـــي، صنـــدوق النقد العربـــــي: **وقـائع جلسـات الاجتمـاع الثـامن لمحـافظي البنـوك المركزيـة ورؤسـاء السلطات النقدية للدول العربية،** ٢٩-٣٠|٨|١٩٨٣. صص ٣٨-٣٩.

(١١٧) أنظر في هذا الشأن، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول: **الوحدة الحسابية العربية؛ دراسات وآراء.** الكويت، ١٩٧٧.

(١١٨) أنظر صندوق النقد العربي: **التطور التـاريخي للنـظم النقديـة في الأقطـار العربيـة.** أبـــو ظبي، ١٩٨٣. ويتابع الصندوق حركة ترتيبات الصرف في نشرة ســـنوية هـــي، **أسعار الصرف التقاطعية لعملات الدول العربية،** التي تلخص الترتيبات القائمة، وتعطي أســـعار الصرف التقاطعية الشهرية على مدى عشر سنوات، مثلا ٨٤-١٩٩٣.

(١١٩) وهو ما تسعى إليه الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي حاليا، من خلال ما يسمى "التقـــارب" convergence.

الفصل السابع

المشروعات المشتركة

مقدمة

اتجه الفكر العربي منذ البداية إلى استخدام المشروعات المشتركة كأسلوب للتعاون الإقليمي. ففي مؤتمر وزراء المال والاقتصاد العرب الذي عقد في بيروت، ٢٥-١٩٥٣/٥/٣١، جرى تناول الجوانب المختلفة لتحرير التدفقات الاقتصادية، وصدرت في الوقت نفسه ثلاثة قرارات بمشروعات مشتركة[١٢٠]، أحدها في القطاع المالي بإنشاء مؤسسة مالية للإنماء الاقتصادي العربي، والثاني في قطاع النقل بإنشاء شركة ملاحة عربية، والثالث في مجال الموارد الطبيعية المشتركة، ويخص استغلال موارد البحر الميت في الأردن. ثم تابع المجلس الاقتصادي السير في نفس الاتجاه، مركزا بوجه خاص على قطاع النقل، باعتباره يربط الاقتصادات المختلفة ببعضها، الأمر الذي يعزز تعاونها الاقتصادي. أي أن الهدف لم يكن المشروعات المشتركة بذاتها، بل استخدامها كأداة لخدمة القطاعات التي تعزز الترابط بين الدول العربية، ومن ثم توفير متطلبات التعاون والتكامل الإقليميين.

وطالب مجلس الوحدة الاقتصادية المنعقد على مستوى وزراء التخطيط في ١٩٧٠ بعدم الاكتفاء بالمنهج التبادلي بعد أن اتضح عجزه عن دفع عجلة الإنتاج، ومن ثم عن تطوير التبادل بين الدول الأعضاء.، والتحول إلى المنتهج الإنتاجي، بما في ذلك مطالبة لجنة التقييم الأولى لمسيرة السوق المشتركة بأن تأخذ في اعتبارها المشروعات المشتركة في إشارة إلى اعتبارها أداة تكاملية تندرج ضمن المنهج الإنتاجي. وكان مما شجع على هذا التوجه تراكم الفوائض العربية، التي تضاعفت بعد ذلك مع التصحيح الأول لأسعار النفط. وارتبط هذا بقضية انتقال رؤوس الأموال للاستثمار داخل الوطن العربي.

وترتب على هذا التتابع للأحداث ثلاثة أمور: (١) الأول أن النظرة إلى المشروعات المشتركة انطوت في الغالب على اعتبارها استثمارا مشتركا، أي أنها مشاركة في الملكية.

(٢) الثاني أنه جرى التسليم بأنها أداة ممكنة وفعالة في نفس الوقت لإحداث التكـــامل. (٣) الأمر الثالث، أنه رغم أن التوجه المبدئي الذي ساد مجلس الوحدة في أوائل السبعينات هــو ضرورة الأخذ بالمنهج الإنتاجي انطلاقا من التنسيق الاقتصادي العام، مما كان يعني الجمع بين محور التنسيق ومحور المشروعات المشتركة، فإنه سرعان مـــا اتجــهت آراء تحبــذ أسلوب المشروعات المشتركة وترى فيه خلاصا من القيود التي تفرضها المحاور الأخــرى للتكامل، سواء ما يسير منها على منهج التحرير لتحقيق تكامل للأسواق، أو ما ينادى به من تنسيق يعتمد التخطيط القومي كأسلوب للتنمية القطرية، كما يعتمد التنسيق بين الخطط كأداة لتحقيق التكامل والتنمية معا. وظل هذان التياران يتنافسان إلى أن رجحت كفة المشــروعات المشتركة لدى المجلس الاقتصادي ومؤتمر القمة، حيث أقرت الصياغة النهائية لاستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، وميثاق العمل الاقتصادي القومي، أسلوب المشــروعات المشتركة وتركيز التخطيط والتنسيق على المستوى القومي عليها كما سنرى فيمــــا بعــد. وظلت القضية الأساسية هي التعريف الدقيق للمشاريع المشتركة من منطلق تكاملي.

أولا - تعريف المشروعات المشتركة

تعترف أغلب الأدبيات العربية والأجنبية عن المشروعات المشتركة، بوجود نوع مــن الغموض في تحديد المقصود بالمشروع المشترك[١٢١]، وبخاصة في معرض الحديث عــن التكامل الإقليمي. ومع ذلك فهناك اتفاق على أن الصفة الأساسية التي تمــيزه هــي تعدد الأطراف المشتركة، بمعنى أن يكون هناك أكثر من طرف ينتمون إلى دولتيــن أو أكــثر. ويجري التمييز بين أسلوبين للمشاركة، الأول هو المشاركة بــرأس المــال equity joint ventures، والثاني هو المشاركة التعاقدية contractual joint ventures التــي لا تتضمــن مشاركة في الملكية، بل يحتفظ كل من أطرافها بكيانه الذاتي، ولكنهم يدخلون فــي اتفــاق تعاقدي على أداء أنشطة محددة. وبينما يتصف الأسلوب الأول بطول الأجل، فــإن الثــاني يسمح بآجال محدودة. ولعل هذا يتضح من التعريف الذي وضعته منظمة الأنكتــاد والــذي يرى أن المشروعات المشتركة تتضمن ثلاثة أنواع[١٢٢]:

(١) المشروعات التي تقوم في بلدين أو أكثر، أو فيما بين عدة بلدان ، والتي تعتبر ذات فائدة مباشرة لها، وتشكل نوعا من الاستثمار المشترك؛ مثل مشاريع الجسور التي تربط بلدين (كالجسر الذي يربط البحرين بالسعودية) أو خطوط أنابيب الغاز، أو محطة توليد كهرمائية يشترك فيها أكثر من بلد، أو مشروع قائم في بلد ويؤدي خدمات لبلدين أو أكثر، تم إنشاؤه بناء على قرار استثماري مشترك، كالمعاهد التقنية، ...إلخ.

(٢) مشروعات بمكونات وطنية تم التنسيق فيما بينها وجرى ربطها معا رغم أن لكل منها مواصفاته الخاصة وتم إنشاؤه بناء على قرار استثماري منفرد، مثل شبكات الطرق وشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية والشبكات الكهربائية المتكاملة كالشبكة الأوسطية الأوروبية، أو صناعات متكاملة كبرامج الجماعة الأندية.

(٣) المشروعات التي تقام في بلد واحد وتستخدم مدخلات من بلد آخر، أو تلك التي تنتج لإشباع الحاجات من سلع أو خدمات لصالح بلدين أو أكثر مثل الصناعات الثقيلة التي تقام باتفاق بين بلدين وكذلك الموانئ والقنوات. وفي هذه الحالة يجوز أن ينتمي المستثمرون إلى دولة واحدة أو أكثر.

وهكذا فإن التعريف الشائع ينصب في الأساس على قرارات استثمارية منفصلة أو مجمعة ذات أجل مؤقت أو مستمر، وسواء أقيم المشروع في بلد واحد أو في عدة بلدان، ويعتمد صفة المشاركة في أي من أبعادها، سواء كانت تتعلق بمشاركة في رأس المال أو في أي من عناصر الإنتاج الأخرى، أو في اتخاذ القرار الخاص بإنجاز العملية الإنتاجية، وذلك من خلال ترابط عدد من المشاريع الوطنية المتكاملة المتوطنة في عدة بلدان. كما أنها قد تعني الاتفاق على الاشتراك في منافع المشروعات الوطنية المختلفة، كتبادل مدخلات هذه المشاريع أو مخرجاتها بين عدد من البلدان وفق آلية تحقق المصالح المشتركة. هذا التعريف ينصب على الموضوع، وهو ما يسمح باختلاف في الصيغ القانونية[١٢٣]. فإضافة إلى الأسلوب التعاقدي فإن المشروع قد يتخذ شكل:

- شركة وطنية، وفق الأحكام العامة المعمول بها للشركات، داخل الدولة أو من خلال فرع لشركة خارجها.

◆شركة وطنية بأحكام خاصة يحددها التشريع الذي تنشأ به الشركة، أو بأحكـــام تشـــريع خاص يقام بموجبه نوع معين من الشركات.

◆شركة تتمتع بجنسية إحدى الدول الأطراف تنشأ وفقا لاتفاق دولي بين حكومـــات هـــذه الأطراف.

◆شركة دولية تنشأ وفقا لاتفاق دولي بين حكومات الدول الأطراف ينظم أوضــــاع هـــذه الشركات (على نحو ما أريد للشركة الأوروبية، وهو ما يعني عقد اتفاق حول "شـــركة عربية").

ثانيا – الدور التكاملي للمشروعات المشتركة

يتضح مما سبق أن المشروعات المشتركة هـــي فـــي الأســـاس مـــن أدوات التعـاون الاقتصادي، ومن ثم فإنها لا تقتصر على الحالات التي تسعى فيها الدول الأطـــراف إلـــى تحقيق تكامل فيما بينها. فإذا كانت المشاركة تتم أساسا في مشاركة في التمويـــل، فإنـــها لا يشترط فيها أن تنحصر في نطاق إقليمي معين، خاصة في ظل التوجه الذي يســـود حاليـــا محبذا انتقال رأس المال بين مختلف بقاع العالم، بما يستتبعه ذلك من انتقـــال لمســـتلزمات الإنتاج من مصادر خارجية، والمساهمة في رفع القدرة على التصدير إلى الأسواق الإقليمية والعالمية. لذلك فإن بعض هذه المشروعات يتم في إطار اندماج في الاقتصاد العالمي، على نحو يعوق التكامل الإقليمي، بل ويكرس نوعا من التبعية إذا كان أحد الشركاء (الخارجيين) يمثل قوة اقتصادية متقدمة تسيطر على أساليب الإنتاج وإمكانيات التسويق. وهكـــذا فـــإن صيغة المشروع المشترك قد تمثل أداة للتبعية، كما أنها قد تكون أداة للتعاون الإقليمي. وفي الحالة الأخيرة فإنها لا تصب بالضرورة في بناء التكامل، بل قد تتخذ ذريعة للتخلص مـــن القيود التي يفرضها التكامل سواء ما اتخذ شكل تكامل أسواق أو تكامل إنتاجي.

من جهة أخرى فإنها إذا أقيمت في سياق تكاملي فإنها يمكن أن تكـــون واحـــدة مـــن الأدوات الهامة للتكامل. بل إن البعض يذهب إلى اعتبارها منهجا قائما بذاته، بل ويرجحـــه على المناهج الأخرى. ويختلف دورها حســـب المنـــهج المختـــار للتكـــامل. فبحكـــم أن المشروعات المشتركة منشآت إنتاجية، فإنها تعتبر أداة لتحقيق التكامل في ظل اتباع المنهج

الإنتاجي الذي يكتسب أهمية خاصة في الدول النامية. غير أن كون المشروع يعمل على مستوى أقطار متعددة يثير قضية التوفيق بين سلطته والسلطة القطرية. ومعلوم أن انتشار عابرات القوميات صاحبه اتجاه إلى تقليص سلطة الدولة، وإبعادها عن التدخل المباشر في الإنتاج، وإعادة تشكيل أسس رسم السياسات الاقتصادية على نحو يضعها في خدمة الشركات العالمية العملاقة، قبل أن تكون في خدمة قضايا الدولة ذاتها، بما فيها قضايا التنمية والاستقرار الاقتصادي. ومع اتساع نفوذ هذا النوع من الشركات، تزداد الضغوط لمشاركتها مع وحدات وطنية صغيرة، الأمر الذي يمثل تحديا للمشاريع المشتركة الإقليمية. ولذلك فإن رواج المشروعات المشتركة انصب على المجالات بين الدول، مثل مجال النقل، بما يحافظ للدولة على سلطتها على نصيبها القطري مع توجيه العمل المشترك إلى التنسيق بين هذه الأنصبة.

على أن تنامي الفوائض العربية جعل الاهتمام ينصب بدرجة أكبر على الاستثمارات المشتركة، الأمر الذي جعلها ترتبط بدرجة أكبر بالمنهج التبادلي لكونها توفر آلية لتشجيع انتقال رؤوس الأموال العربية. وفي ظل هذا المنهج القائم على تكامل الأسواق، فإن الأسلوب الغالب هو تشجيع الاندماج بين وحدات إنتاجية تنتمي إلى أقطار مختلفة فيما يمكن اعتباره عابرات للقوميات، سعيا إلى خلق مشروعات كبيرة تحقق المزايا التالية:

- ◆الاستفادة من التفاوت في المزايا النسبية للدول الأطراف، وتمكينها من النهوض بأساليب الإنتاج من خلال المزج بين التكنولوجيات المختلفة المطبقة في الوحدات المندمجة، والاستفادة من البنيات البحثية التي تخدم كلا منها، والتي تشكو الدول النامية من محدوديتها فيها منفردة.
- ◆العمل في نطاق السوق الإقليمية مستفيدة من تحرير التبادل، بما يتيح الوصول إلى النطاق الاقتصادي الكبير الذي يتجاوز طاقة السوق القطرية المحدودة، مع تقليل مخاطر سيادة النزعة إلى ممارسة الاحتكار. وهو ما يتطلب حماية المنافسة في السوق الإقليمية مثلما فعلت الجماعة الأوروبية.

◆تعزيز الدعوة إلى التكامل بتفادي ما تثيره فئات المصالح من تمسك بمشاريع كبيرة أنشئت في ظل حماية قطرية رغم ثبوت انخفاض كفاءتها الإنتاجية، والاستمرار في التنافس فيما بينها على الأسواق الخارجية بما فيها السوق الإقليمية. ويعتمد هذا على ما يجري من تنسيق بين أنشطة هذه المشروعات.

ولذلك أكد الدكتور شقير على عناصر التكامل في مفهوم المشروع المشترك[١٢٤]. وأهم هذه العناصر هو أن يؤدي إلى حدوث درجة ما من الترابط الإنتاجي العضوي والتسويقي بين الدول الأطراف. وحتى يحدث هذا فلا بد من الاتفاق على استراتيجية عامة تحدد الأسس العامة والأهداف الرئيسية البعيدة للتعاون الإقليمي، ووسائل تحقيق ذلك من خلال تكامل قطاعي يتم على نحو تدريجي، تكون المشاريع المشتركة من بين أدواته. ولكي تقوم المشروعات بهذا الدور يجب إزالة العوائق أمام حركة العناصر الداخلة في هذه المشروعات وأمام منتجاتها. من جهة أخرى فإنه يرفض تصنيفها على أنها مجرد شركات متعددة قوميات عربية، خاصة إذا لجأت إلى آليات السيطرة التي تمارسها متعددات القوميات، الأمر الذي يؤكد أهمية إقامتها في إطار استراتيجية عامة للتكامل الإقليمي. ومن هذا المنطلق يميز بين ثلاثة أنواع للصيغة الثالثة من الصيغ التي اقترحها الأنكتاد والمشار إليها أعلاه[١٢٥]:

◆مشروع يقام في بلد طرف لتحقيق هدف جماعي مشترك لأطراف التكامل: كإقامة مشروع زراعي في السودان لتحقيق الأمن الغذائي العربي، أو مركز بحث علمي وتكنولوجي أو معهد تدريب لخدمة الإقليم.

◆مشروع يقام في بلد طرف ولكنه يعتمد في إنتاجه على مدخلات ينتجها مشروع في بلد آخر، سواء أقيما بقرار مشترك، أو جرى التنسيق بينهما بعد قيامهما منفصلين تحقيقا للاعتماد المتبادل بينهما.

◆مشروع يقام في بلد طرف ويقوم بتسويق منتجاته في البلاد الأطراف طبقا لاتفاقيات أو ترتيبات معينة، حتى وإن كانت إقامته سابقة على هذه الترتيبات.

والواقع أن هذا يقوم على قدر غير قليل من الخلط في جانبين. الأول هو الجانب التعاقدي الذي يمثل المشروع المشترك كما أشرنا إلى ذلك من قبل، وليس المشروع الأصلي ذاته. الثاني هو الخلط بين المشروع المشترك بمعناه المحدد والتنسيق القطاعي والاقتصادي العام وهو أمر مختلف، رغم الصلة بين الأمرين.

ويلاحظ أن هذا التصنيف يقترب إلى حد كبير من ذلك الذي اعتمده الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. فالصندوق بحكم تقديمه قروض إلى حكومات أو هيئات إقليمية، سعى إلى أن يمتد نشاطه بالإضافة إلى المشروعات التي تسهم أكثر من دولة عربية واحدة في ملكيتها أو إدارتها، إلى فئات أخرى هي[١٢٦]:

- مشروعات تشكل أجزاء مختلفة من برنامج متكامل يرمي لتحقيق أهداف قومية مختلفة، حتى ولو كانت قطرية، كالمشروعات الواردة في الخطط المنبثقة عن استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، وبوجه خاص مشروعات الأمن الغذائي العربي.
- المشروع القطرية من حيث الموقع والملكية والإدارة، إذا أقيمت بناء على قرار جماعي لتعود بالنفع على الأقطار العربية الأخرى.
- مشروعات المعاهد ومراكز التدريب والجامعات التي تدار أو تمول بصفة مشتركة لصالح تنمية الموارد البشرية العربية ورفع كفاءتها.
- المشروعات القطرية التي تعتمد في إنتاجها على مدخلات من بلد عربي آخر أو تلك التي تسوق منتجاتها في البلدان العربية وفقا لاتفاقية تعقد فيما بينها أو بناء على عدد من الامتيازات

ثالثا – المشروعات المشتركة كمدخل للتكامل

تظل القضية الأساسية هي النظرة إلى موقف المشروعات المشتركة من عملية التكامل ومناهجها المختلفة وما تعنيه من المتطلبات التي يجب توفيها لضمان نجاحها. ويمكن التمييز بين ثلاث نظرات:

(١) أن المشروعات المشتركة تأتي كثمرة أو نتيجة للتكامل، وهو ما يظهر بشكل واضح في المنهج التبادلي حيث تؤدي إزالة عوائق الحركة إلى تحسين اقتصاديات المنشآت الإنتاجية، وتعميق تقسيم العمل. غير أن هذا التحسين يفيد المنشآت الكبيرة، دون أن تتخذ بالضرورة شكل مشروع مشترك، فقد تظل قطرية تنتج للسوق الإقليمية.
(٢) أن تعتبر المشروعات المشتركة أداة للتكامل. فإذا تم ذلك في إطار الأخذ بالمنهج الإنتاجي للتكامل، يتعين وضعها في إطار عمليات التنسيق القطاعي والكلي.
(٣) غير أن الأخذ بالمنهج التعاملي transactionalist يجل منها مدخلا أوليا للتكامل، بمعنى أن النجاح في إقامتها يهيئ دوافع أقوى للمضي نحو اتخاذ خطوات أخرى للتكامل، سواء باتجاه تحرير الأسواق أو تعزيز هياكل الإنتاج. فيولّد تعاظم المشاركة فيها إدراكا متزايدا لطبيعتها وجدواها، ويسهم في تكوين القرار السياسي بشأن التكامل، ومن ثم يدفع إلى الأخذ بالمداخل الأخرى التي تستهدف الوحدة الاقتصادية في النهاية.
(٤) أن ينظر إليها على أنها أسلوب قائم بذاته للتكامل، وهو ما يجعل دعاته يرفضون المناهج الأخرى لأسباب سوف نبينها فيما بعد.

ومن أهم ما يترتب على هذا التمييز، اختلاف الموقف من الإجراءات اللازم اتخاذها لضمان نجاحها. ففي المنهج التبادلي تكون العبرة بتوفير مقومات نجاح عمليات الاندماج بين منشآت قطرية في أعقاب زوال عوائق حركة عناصر الإنتاج، على نحو ما تشير إليه التجربة الأوروبية. أما في حالة اعتماد المنهج الإنتاجي فإن الأمر يتطلب وضع استراتيجية للتكامل تستمد منها عناصر اختيار المشروعات المشتركة، وهو الدور الذي كان منوطا باستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك. أما في النظرتين الثالثة والرابعة فإن هناك حاجة لتوفير مقومات نجاح المشروعات المشتركة.

ويمكن إعطاء نموذج للرأي الذي يقصر العمل المشترك عليها، بما طرحه عبد اللطيف الحمد في الندوة التي نظمها مجلس الوحدة (وآخرون) في ١٩٧٤ حول المشروعات العربية المشتركة[١٢٧]:

أ- فالمنهج التبادلي (التدرج من منطقة تجارة حرة إلى اتحاد جمركي فسوق مشتركة) في رأيه، غير واقعي:

- فالقصور ليس في الطلب، بل في هياكل الإنتاج وضعف مرونة العرض. والمطلوب هو 'خلق التجارة' عن طريق الإنتاج، وليس 'تحرير التجارة'.
- يتطلب المنهج التبادلي التخلي عن بعض الجوانب التي تمس سيادة الدول على مستوى عام، بينما هذا التخلي محدود في حالة المشروعات المشتركة بالمجالات التي تتم المشاركة فيها.
- وبينما يسهل حساب المنافع والأعباء من المشاريع المشتركة فانه يتعذر في حالة المنهج التبادلي.
- ومن الأسهل تقبل المشروعات المشتركة لأنها تقع عادة في فروع جديدة، فلا تمس مصالح قائمة، بعكس الحال عند تحرير التجارة.
- بل إن تنمية التجارة تتطلب ربط الوطن العربي بشبكة اتصالات متطورة، وهو ما لا يتم إلا من خلال مشروعات مشتركة.

والواقع أن هذه المبررات لا تستند إلى أساس قوي:

- استخدام تعبير 'خلق التجارة' يغاير الشائع في التحليل النظري في مقابل تحويل التجارة. فالمقصود إيجاد قاعدة للتبادل التجاري قبل الحديث عن تحريره ولا يغني عنه. وقد تعرضت المشروعات المشتركة لمشاكل إنتاجية بسبب قيود مفروضة على التجارة، مما دعا مجلس الوحدة إلى المطالبة بالجمع بين المنهجين.
- وإثارة موضوع السيادة بصورة مطلقة أمر غير واقعي. فالمشروعات المشتركة تتطلب اتباع سياسات معينة، بما في ذلك العمل على إنجاحها بتجنب التوسع في مشاريع قطرية مماثلة، وهو ما يمكن تفسيره بأنه انتقاص من السيادة.
- كما أن حساب المنافع والأعباء ليس بهذه السهولة، خاصة إذا أخذنا في الحسبان الآثار غير المباشرة للمنهجين، ولم يقتصر الأمر على عدد المشروعات وتوزيع العائدات منها.

•وقد أثبتت التجربة أن إقامة مشروعات في مجالات جديدة لا يضمن لها رعاية من الدول المستضيفة أو المساهمة، لأن القائمين بها لا يشكلون فئات ضغط قوية.

•وفي مجال الاتصالات تكون العبرة بالتنسيق بين المشاريع وليس كونها مشتركة. وقد كان هذا هو منطلق المجلس الاقتصادي، ومع ذلك لم يحقق نجاحا يذكر على نحو ما سنرى فيما بعد.

ب- أما منهج تنسيق الخطط، وهو الذي كان مثارا بجانب المشروعات المشتركة كما سبقت الإشارة، فهو في رأيه منهج طموح ومثير للمشاكل:

•فهو يمس سيادة الدول ويتعرض لنواح ومشاريع ذات صبغة قطرية بحت، ترغب الدول في الاحتفاظ باستقلالية الرأي بشأنها. والأمر يختلف بالنسبة للمشروعات المشتركة التي تتقبلها الدول لأن نطاقها محدود.

•وهو يثير احتمالات تعارض في المصالح تفوق كثيرا ما قد يترتب على المشروعات المشتركة.

•والمشروعات المشتركة لا تصطدم كتنسيق الخطط بقضية اختلاف النظم السياسية، فهي يمكن أن تتم بين دول مختلفة النظم إذا اتفقت على الأسس التي تحكم عملها.

وهنا أيضا نجد أن المبررات المذكورة لا تستند إلى أساس متين:

•فالواقع أن 'ذريعة السيادة الوطنية'[١٢٨] تركز على الجانب الشكلي وتتجاهل الجانب الموضوعي الذي يقوي بإحلال العلاقات المتكافئة محل علاقات التبعية التي تزداد مخاطرها عند التمسك بالنظرة القطرية، الضيقة. يضاف إلى ذلك أن صيغة الشركة الخاصة التي اقترح البعض الأخذ بها، تفوق في تعرضها للسيادة ما يحدث من خلال عملية التنسيق. كما أن المشروعات المشتركة تطالب الدول بمنحها مزايا وضمانات لإنجاحها، تتضمن قيودا على سياساتها الاقتصادية.

•أما بالنسبة لتعارض المصالح فسوف يتضح فيما بعد أنه تسبب في مصاعب عديدة صادفتها معظم المشروعات المشتركة.

•كما أن اختلاف النظم السياسية يضع حدودا لما تقبل جميع الدول المساهمة فيه بواسطة أي من القطاع العام أو القطاع الخاص لاختلاف حدود كل منهما فيها.

جـ- أضاف السيد/ الحمد اعتبارا آخر له أهميته بالنسبة لما يعنيه التكامل من اعتماد على النفس. ذلك أن المشروعات المشتركة بما تعبئه من قدرات تفوق ما يتيسر لقطر واحد تكون في مركز أقوى بالنسبة للتعامل مع الشركات عابرة القوميات. فهي تمكّن الأقطار المعنية من تجنب الالتجاء إلى تلك الشركات، أو من التضحية بالمشروع، رغم حيويته، تخوفا من الوقوع في براثنها. فإذا تعاملت معها فإنها بحكم إمكانياتها تكون أقدر على انتزاع شروط أفضل لهذا التعامل. وقد أشار إلى أن تقاعس دول السوق الأوروبية المشتركة لفترة طويلة عن الأخذ بأسلوب المشروعات المشتركة أتاح الفرصة للشركات الأمريكية العملاقة للتغلغل في تلك السوق مستفيدة من وجود السوق نفسها، حيث تنفذ من خلال قطر إلى باقي أعضاء السوق. والواقع أن هذا القول يفترض أن الإمكانيات الذاتية للدول المشاركة في تلك المشروعات توفر لها قدرا من المعرفة الفنية يجعلها في غنى عن الشركات عابرة القوميات. وإذا صح هذا بالنسبة للجماعة الأوروبية فانه يظل مشكوكا فيه بالنسبة إلى مجموعة من الدول النامية كالدول العربية. بل انه بحكم كبر حجم المشروعات المشتركة وتوجهها إلى الأخذ بأساليب الإنتاج المتطورة فإنها تكون أكثر استعدادا لطلب خبرة الشركات عابرة الجنسية التي تجد فرصة للتغلغل من خلالها في أسواق الدول الأعضاء.

وأيا كان الرأي من الاعتبارات التي ساقها الحمد، فإن الفلسفة الكامنة وراء دعواه هي أن المشروعات المشتركة ليست أداة للتكامل (!) بحكم انتقاده لكل المحاور الأخرى للتكامل بمناهجه البديلة. ومعنى هذا أن الأمر سيقتصر على مجموعة من المشروعات المشتركة، دون التعرض لأي سياسات أو إجراءات مشتركة. من جهة أخرى فقد أشار علي عتيقة، الأمين العام السابق لمنظمة الأوابك[١٢٩] إلى أنه حتى بالنسبة للأقطار التي اتفقت على منهج تعاوني شامل فيما بينها، كالجماعة الأوروبية، كان تنسيق السياسات السكانية والاقتصادية والإنتاجية أسهل عليها من إنشاء المشروعات. لذا فهو يعتبر أن مدخل المشروعات هو

أصعب مداخل التكامل على وجه الإطلاق. ومن ثم فإن التجاء العرب إليها بعد أن فشلت المداخل الأخرى الأكثر جدوى لتحقيق التعاون العربي الاقتصادي الشامل، جاء نتيجة كونها هي المدخل الوحيد المتوفر للأقطار العربية، وليس، كما يقال، لكونها أسهل من التنسيق الاقتصادي الشامل.

ثالثا – المشروعات التي أنشأتها أجهزة العمل المشترك

(١) مشروعات المجلس الاقتصادي

ظل المجلس الاقتصادي حريصا منذ قيامه على العمل في مجال العلاقات بين الدول، بما في ذلك قطاعات البنية الأساسية، وعلى رأسها النقل، وفي المواد الطبيعية المشتركة، على عكس مجلس الوحدة الذي سعى إلى التنسيق في القطاعات الإنتاجية. وقد أوصى الاجتماع الأول لوزراء المال والاقتصاد العرب (بيروت، ١٩٥٣) بعدد من المشروعات المشتركة، كان أحدها إنشاء مؤسسة مالية للإنماء الاقتصادي التي تعثر إنشاؤها (الفصل السادس/ثانيا/١) إلى أن حل محلها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. وقد ركز المجلس منذ البداية على قطاعي النقل والموارد الطبيعية وفي مقدمتها البوتاس والنفط، انطلاقا من الأفكار التي وضعها المؤتمر الأول لوزراء المال والاقتصاد العرب. وفيما يلي بيان بالشركات التي تعرض لها المجلس.

جدول (٢٧) تطور المشروعات المشتركة التي سعى المجلس الاقتصادي إلى إنشائها

إسم المشروع	بدء التفكير	الإقرار	النفاذ	الوضع النهائي
المؤسسة المالية للإنماء الاقتصادي	١٩٥٣/٥/٣١	١٩٥٧/٦/٣	--	العدول عنها في ١٩٦٧
(أ) شركات في قطاع النقل				
الشركة العربية للملاحة البحرية	١٩٥٣/٥/٣١	١٩٦٠/١٢/١٨	١٩٦٥/٦/٦	بدء العمل في ١٩٧٠
الشركة العربية للطيران المدني	١٩٥٤/٧/٢٢	١٩٦١/٤/١٧	--	العدول عنها في ١٩٧٧
مجلس للطيران المدني للدول العربية	١٩٥٧/٦/٣	١٩٦٥/٣/٢١	١٩٦٧/١١/١١	بدء العمل في ١٩٦٩
شبكة طرق للنقل البري	١٩٥٦/١/٢٥	١٩٦٤/١١/٢٠	--	--
(ب) شركات لاستثمار الموارد الطبيعية				
شركة البوتاس المساهمة المحدودة	١٩٥٤/١٢/١٦	١٩٥٦/١/٢٥	--	توقفت في ١٩٦٧
(جـ) شركات في قطاع النفط				
الشركة العربية لناقلات البترول	١٩٥٩/١/١٤	١٩٦٠/١٢/١٨	--	العدول عنها في ١٩٧١
شركة خطوط أنابيب البترول	١٩٥٩/١/١٤	١٩٦٠/١/١٣	--	تأجيل البت في ١٩٦٢
شركة البترول العربية	١٩٦/١٢/١٢ ٥	دمج مع شركة	الناقلات	العدول عنها في ١٩٧١
(د) شركات أخرى				
شركة مشتركة للتجارة الخارجية	١٩٦/١٢/١٧ ٣	--	--	توقف النظر في ١٩٧٦
شركة عربية مشتركة للإنشاءات	١٩٦/١٢/١٧ ٣	--	--	توقف النظر في ١٩٦٦

(١/١) مشروعات النقل

يرجع اهتمام المجلس بقطاع النقل إلى عدة أسباب، منها محدودية طرق النقل والاتصال بين دول الوطن العربي بالقياس إلى اتساع أرجائه، والمطالب العسكرية لا سيما بعد اغتصاب الصهاينة لأراضي فلسطين، وهو ما دعاه في دورته الأولى أيضا لإشراك العسكريين في بحث الموضوعات المشتركة التي تتولى اللجنة الدائمة للمواصلات (التابعة لمجلس الجامعة) دراستها، خاصة في ظل نشاط هذه اللجنة وقيامها بعرض نتائجها على المجلس الاقتصادي علاوة على مجلس الجامعة الذي كانت تابعة له. ويلاحظ أن الدور

الحكومي في نشاط النقل كبير، مما يجعله أكثر طواعية من غيره من القطاعات لإقامة مشروعات مشتركة عامة فيه. ومع ذلك فقد تعرضت محاولات المجلس لمماطلات متعددة ولم يقيض لمعظمها النجاح.

وكان أول مشروع اقترحه اجتماع وزراء المال والاقتصاد العرب، بناء على اقتراح عراقي، إنشاء **الشركة العربية للملاحة البحرية**، التي يعتبر تاريخها نموذجا لما تتعرض له عمليات اتخاذ القرارات في التجمع العربي من مصاعب. فقد ومرت بسلسلة من اللجان: بلجنة فنية شكلتها الأمانة العامة للجامعة لوضع نظامها الأساسي، ثم لجنة خاصة شكلها المجلس الاقتصادي لإعادة دراستها، ثم اللجنة الدائمة للمواصلات بمشاركة ممثلين شركات الملاحة في البلاد العربية، ثم إيفاد بعثة إلى الدول لاستكمال جمع البيانات والإحصاءات اللازمة. إلى أن تقرر مبدأ إنشائها في مطلع ١٩٥٩ برأسمال ٥,٣ مليون جنيه، خصص جزء منه لدول غير أعضاء بالمجلس. وفيما بين ١٩٦٠ و ١٩٧٧ ظل نظامها الأساسي عرضة للتغيير رغم إقراره بشكل نهائي في أواخر ١٩٦٣. تحقق شرط النفاذ في ١٩٦٥/٦/٦ لتصبح **أول مشروع عربي** في مجال التعاون الاقتصادي ولكن العمل لم يبدأ إلا في ١٩٧٠. وصادفت مصاعب جعلتها تطالب الدول بمنحها المزايا والأولويات والإعفاءات الضريبية لمرتبات وأجور العاملين، ومنحها نفس المزايا والأولويات المقررة لشركات القطاع العام لدى الدول الأعضاء في قطاع النقل البحري. ثم تعرضت لمشاكل قانونية ومالية وإدارية بسبب نقل مقر الشركة خارج مصر بسبب تجميد عضويتها في الجامعة ومنظماتها.

ورغم أن الأمانة العسكرية للجامعة اقترحت في منتصف ١٩٥٤ إنشاء **الشركة العربية للطيران المدني**، إلا أن المجلس الاقتصادي رجح البدء بإيجاد تعاون أوثق بين شركات الملاحة الجوية العربية ومؤسسات الطيران العربية تمهيدا لتشكيل اتحاد فيما بينها. وعندما عاد لدراسة الفكرة في منتصف ١٩٥٧ بناء على طلب بعض الدول الأعضاء، اختلفت الآراء حول ما إذا كانت تتخذ شكل "مؤسسة" أو "شركة موحدة". ثم وافق المجلس في ١٩٦١/٤/١٧ على اتفاقية بإنشاء **مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية**، التي لم يصدق

حتى ١٩٦٥ سوى الكويت الأردن وسوريا والعراق، لم يساعد هذا على تحقيق شرط النفاذ، وهو أن تبلغ مساهمات الدول المصدقة ٦٠ % من جملة رأسمال المؤسسة. وقرر المجلس في ١٩٧٧/٩/٢٢ العدول عن المشروع، وحث الدول على تشجيع شركات ومؤسسات الطيران فيها على اتباع أسلوب التشغيل المشترك فيما بينها. أما مجلس للطيران المدني للدول العربية فقد ساعد على إنجازه إقرار المجلس معاهدة الطيران العربية المتعددة الأطراف التي أعدتها اللجنة الدائمة للمواصلات في منتصف ١٩٥٧.

من جهة أخرى دفعت المطالب العسكرية المجلس عند قيامه لدراسة مشروعات النقل البري بدءا بإنشاء طريق يربط الخليج (الفارسي) بالبحر المتوسط، ثم المطالبة في منتصف ١٩٥٧ بإعداد تصميم عام لشبكة طرق برية تربط جميع البلاد العربية ببعضها البعض وبالخارج. ثم ترك الأمر إلى مجلس الجامعة الذي أحال مشروع الشبكة في ١٩٥٨/٤/٢٧ إلى الدول لدراسته. وطالب المجلس الاقتصادي الدول في ١٩٦٠/٣/١٣ بإبداء الرأي في المشروع، كما سعى إلى ربط المشروع بشبكة الخطوط الحديدية. ثم انتقل الأمر إلى مؤتمر وزراء المواصلات العرب الذي أصدر في اجتماعه في بيروت ١٩٦٤/١١/٢٠ قرارا بشأن تنفيذ الشبكة.

(٢/١) الموارد الطبيعية

تقدم الأردن باقتراح (له طبيعته السياسية إضافة للبعد الاقتصادي) بدراسة مشروع استغلال أملاح البحر الميت في الأردن. وبعد إحالة نتائج الدراسة إلى الدول الأعضاء في أواخر ١٩٥٤ لإبداء الرأي فيه من النواحي الاقتصادية والفنية ومدى استعدادها للمساهمة فيه، تم توقيع عقد تأسيس "شركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة" في عمّان في منتصف ١٩٥٦ من قِبل مندوبي كل من الأردن والعراق وسوريا والسعودية ولبنان ومصر والبنك العربي المحدود، على أن يكون رأسمال الشركة ٤٥ مليون دينار أردني يطرح جانب منه للمساهمة الشعبية. غير أن اضطراب الأوضاع في المنطقة أدى إلى توقف المشروع، إلى أن قام مجلس التخطيط القومي بالأردن بإجراء مباحثات مع البنك الدولي في نهاية ١٩٧٥ من أجل إحياء المشروع مرة أخرى. واليوم يتحول المشروع إلى أداة تكامل

أردنية إسرائيلية بعد توقيع معاهدة السلام بينهما. فقد أبرمت اتفاقية بين شـركتي البوتـاس الأردنية والإسرائيلية لتصدير ٢٠ % من إنتاج كل منهما عن طريق موانئ الدولتين علـى البحرين المتوسط والأحمر، تفاديا لتكاليف المرور بقناة السويس !

(٣/١) مشروعات في قطاع النفط

اهتم المجلس الاقتصادي بعمليات النقل في قطاع البترول ومواجهة ما ترتب علـى قيـام إسرائيل من اعتراض لمسارات نقل النفط من مواقع الإنتاج إلى موانئ التصدير على البحر الأبيض. فشكل في أوائل ١٩٥٩ لجنة لدراسة **الشركة العربية لناقلات البترول**، ووافق فـي أواخر ١٩٦٠ على مشروع اتفاقية إنشاء الشركة ونظامها الأساسي ثم أوصى في أواخـر ١٩٦٣ بامتداد نشاط الشركة إلى الدول النامية في أفريقيا وآسيا. ورغم تمديد فترة التصديق عليها (كانت أصلا تصديق ثلاث دول خلال تسعة أشهر)، لم يصدق عليها سوى سـوريا والعراق. فأقر المجلس في ١٩٦٤/١٢/٦ بروتوكولا ملحقا بالاتفاقية لتمديد مهلة التصديـق سنتين من ذلك التاريخ؛ فلم يصدق عليه سوى سوريا. وعاد المجلس فـي ١٩٧٠ فحـثّ الدول على سرعة التصديق، وكلف إدارة شؤون البترول بمتابعة الموضوع مـع الـدول، فجاءت النتيجة سلبية. وقرر المجلس في ١٩٧١/١٢/١٨ عدم إعادة عـرض الموضـوع عليه. أما الشركة الأخرى التي صاحبت تلك الشركة فكانت **الشركة العربية لخطوط أنابيب البترول**، التي أقر المجلس في أوائل ١٩٦٠ مبدأ تأسيسها ودفع ٢ % من رأسمال التأسيس تساهم فيه بالتساوي الدول والإمارات الراغبة في الاشتراك. وبناء على ملاحظـات مـن الدول أجل المجلس في منتصف ١٩٦١ النظر في اتفاقية إنشائها لاستكمال الدراسـة. ثـم قُبرت الشركة كسابقتها بقرار في منتصف ١٩٦٢ بتأجيل البت في تنفيذ المشروع، ومتابعة إمكانيات تنفيذه في المستقبل. من جهة أخرى نجم عن مؤتمر البترول العربـي الخـامس اقتراح بإنشاء **شركة البترول العربية**، أقره المجلس في أواخر ١٩٦٥ وأوصـى الأمانـة العامة بتزويد الحكومات بمشروع إنشائها لتلقّي الملاحظات بشأنه (وتحفظـت كـل مـن السعودية وليبيا على ذلك). ثم أكد في أواخر ١٩٦٦ طلب الملاحظات، وأجّل فـي ١٩٧٠ النظر في اقتراح بدمج الشركة مع شركة الناقلات لحين تنفيذ الأخيرة، فكان مآلها هو نفس

ما آلت إليه شركة الناقلات. وهكذا أنهى المجلس عهده بالمشروعات النفطيـــة المشــتركة بالتوقف عن النظر فيها، فتولاها الأوابك (أنظر خامسا).

(٤/١) شركات أخرى

وافق المجلس الاقتصادي في أوائل ١٩٦٩ على توصية المؤتمر العربي الأول للــثروة المائية وعلوم البحار بإنشاء الشركة العربية لمصايد الأسماك من حيــث المبــدأ، وأحــال مشروع اتفاقيتها في أواخر ١٩٧١ إلى جامعة الدول العربية للموافقة عليها. وأيدت المنظمة العربية للتنمية الزراعية الفكرة، ثم طالب المجلس بسرعة تنفيذ الاتفاقية في أوائــل ١٩٧٥، وعاد فطلب من الدول إرسال رأيها في المشروع، ثم وافق في ١٩٧٨/٢/٢٢ على جعــــل مقرها مدينة جدة، وظل يطالب الدول بالتصديق. ومع قيام الشركات المشتركة (القابضــــة) التي أنشأها مجلس الوحدة (أنظر سابعا بعده) أحال المجلس الاقتصادي إليــــها مقترحـــات بمشروعات مشتركة إليها عند طرحها عليه. فأحال مشروع تصنيع معدات الغزل والنســيج إلى الشركة العربية للاستثمارات الصناعية، وأحال مشروعات صناعــــة المبيــدات إلـــى الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستحضرات الطبية. وعندما تعــثر إقــرار الخطــة القومية للمشروعات المشتركة التي أعدت في أوائل الثمانينات في إطار استراتيجية العمــل الاقتصادي العربي المشترك، ركز المجلس على مشروعات الأمن الغذائي، ولكنه أحالـــــها في أوائل ١٩٨٢ إلى فريق عمل من الأمانة العامــــة والمنظمــات المتخصصــــة وممثلـــي الشركات العربية المشتركة وممثلين عن القطاع الخاص، يعمل لـــدى الصنـــدوق العربـــي للإنماء، لاستطلاع فرص الاستثمار وبلورة مشروعات مشتركة، لا سيما في مجال الأمـــن الغذائي، واتخاذ ما يلزم لاستكمال دراستها والترويج لها. ثم شكل لجنة وزاريـــة خماســية لبحث أسباب معوقات تنفيذ برامج ومشروعات الأمن الغذائي، ونفض يــده مؤخــرا مـــن متابعة الأمر !

في إطار تصدي العمل العربي المشترك لمواجهة إسرائيل، وبخاصة محاولاتها التغلغل في النشاط الاقتصادي في أفريقيا، قدم اقتراح بشركتين يتولاهما القطاع الخـــاص، وليــس العام كالسابقة. وأوصى المجلس في أواخر ١٩٦٣ بإنشاء شركة عربيــة مشــتركة للتجــارة

الخارجية، وكذلك شركة عربية مشتركة للإنشاءات، برأسمال عربي خاص مع السماح بمشاركة المغتربين العرب في أفريقيا وآسيا. وتهدف الأولى إلى تسويق المنتجات العربية في الدول الأفريقية والآسيوية وتسويق منتجات هذه الدول في الدول العربية وخارجها، بينما تقوم الثانية بالإنشاءات في الدول الأفريقية والآسيوية حديثة الاستقلال ويكون لها فروع فيها، تساهم فيها الحكومات أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الخاصة المحلية، بهدف استبعاد إسرائيل من القيام بمشروعات إنشائية في تلك الدول. وقام المجلس بتشكيل لجنتين فنيتين لإجراء الدراسة. وقام المجلس بالاستئناس بتجربة مصر في إنشاء شركات تجارية في بعض الدول الأفريقية بحيث تحول هذه الشركات إلى شركات عربية تعمل ضمن نطاق الجامعة، غير أن مصر تلكأت في تقديم الدراسة المطلوبة إلى أن طلبت في أواخر ١٩٧٦، إدراج الموضوع على جدول أعمال المجلس، فطلب منها دراسته. وتوقف الأمر عند هذا الحد. بالنسبة شركة الإنشاءات أوصى المجلس في أواخر ١٩٦٤ الأمانة العامة بتوفير المعلومات المطلوبة بما في ذلك الاتصال باللجنة الاقتصادية لأفريقيا ECA وغيرها من المنظمات والوكالات الدولية. وفي أواخر ١٩٦٥ أحال المجلس مشروع اتفاقية في هذا الشأن للدول الأعضاء لدراسته. ورغم أن مصر أبدت استعدادها لجعل القاهرة مقرا للشركة، فإن المجلس عاود في أواخر ١٩٦٦ مطالبة الدول بالرأي. وتوقف الأمر عند هذا الحد أيضا.

(٢) مشروعات منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول

رأينا أن جهود المجلس الاقتصادي في مجال النفط باءت بالفشل، ولعل ذلك كان نتيجة تخوف بعض الدول المنتجة من أن يؤدي تدخل الدول غير المصدرة، وتشكل الغالبة في المجلس، يدفع إلى توظيف النفط لأغراض سياسية، على نحو ما اتضح في خلال العدوان الثلاثي على مصر في عام ١٩٥٦. ولذلك وتوقف المجلس عن النظر في المشروعات النفطية في ١٩٧١، وانتقل أمرها إلى منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول المنشأة في ١٩٦٩ (الفصل الثامن/ثانيا/٢) فجاءت محاولاتها إيجابية كما يتضح من الجدول التالي[١٣٠]:

جدول (٢٨) تطور المشروعات المشتركة التي أقامتها منظمة الأوابك

إسم المشروع	الإقرار	النفاذ	المقر	رأس المال
الشركة العربية البحرية لنقل البترول AMPTC	١٩٧٢/٢/٦	١٩٧٣/١/٧	الكويت	٥٠٠ مليون دولار
الشركة العربية لبناء وإصلاح السفن ASRY	١٩٧٣/٢/١٨	١٩٧٧/١٢/١٥	البحرين	٣٤٠ مليون دولار
الشركة العربية للاستثمارات البترولية APICORP	١٩٧٤/٢/١٤	١٩٧٥/٧/٢٣	الدمام ثم الخبر (السعودية)	٤٠٠ مليون دولار
الشركة العربية للخدمات البترولية APSC	١٩٧٥/١١/٢٣	١٩٧٧/١/٨	طرابلس (ليبيا)	١٠٠ مليون دينار ليبي
وساهمت في:				
◆الشركة العربية للحفر وصيانة الآبار (أدووك)	مساهمة ٤٠ %	١٩٨٠	طرابلس (ليبيا)	١٢ مليون دولار
◆الشركة العربية لجس الآبار	ملكية كاملة	١٩٨٣	بغداد	٧ مليون د.ع.
◆الشركة العربية لخدمات الاستكشاف الجيوفيزيائي	مساهمة ٤٠ %	١٩٨٤	طرابلس	١٢ مليون دينار ليبي
الشركة العربية للاستشارات الهندسية AREC	١٩٨١/٣/٢٢		أبو ظبي	٢٠ مليون دولار
معهد النفط العربي للتدريب	١٩٧٨/٥/١٩		بغداد	

وجاءت البداية كما فعل المجلس الاقتصادي بنشاط النقل، فأنشأ الشركة العربية البحرية لنقل البترول للقيام بجميع عمليات النقل البحري للمواد الهيدروكربونية، خاصة شراء واستغلال وبيع وإيجار واستئجار جميع أنواع الناقلات والمهمات العائمة ووسائل النقل البحري الأخرى المتعلقة بنقل تلك المواد. وتحدد رأسمالها بخمسمائة مليون دولار أمريكي. غير أن ما تعرضت له من ظروف صعبة في الثمانينات بسبب التدني الذي أصاب معدلات تأجير الناقلات، والتقلب في كلفة الوقود، أدى إلى تقليص نشاطها فأصبح رأسمالها المصرح به ٢٠٠ مليون دولار المدفوع منه ١٥٠ مليون دولار. وتقتصر عضويتها على الدول الأعضاء في المنظمة. وتلاها الشركة العربية لبناء وإصلاح السفن وبدأ نشاطها عند إتمام افتتاح الحوض الجاف في البحرين ويتسع لسفن حمولتها ٥٠٠ ألف طن ساكن. وتقوم الشركة بجميع عمليات البناء والإصلاح والصيانة لجميع أنواع السفن والناقلات البحرية الأخرى العاملة في نقل المواد الهيدروكربونية وغيرها، بما في ذلك إصلاح المعدات الصناعية والمعدات الكهربائية الثقيلة وتصنيع الهياكل الفولاذية وخزانات الضغط للأغراض البحرية والبرية. وعانت هذه الشركة أيضا من الركود الذي أصاب صناعة

إصلاح السفن مؤخرا، واشتداد حدة المنافسة من قبل أحواض سنغافورة والصين وأوروبا الشرقية رخيصة العمل. وتشير بيانات النشاط في عام ١٩٩٩ إلى تحسن في أوضاعها. أما الشركة العربية للاستثمارات البترولية فتقوم بتمويل المشروعات والصناعات البترولية وأوجه النشاط المتفرعة أو المساعدة أو المرتبطة أو المكملة لها، مع إعطاء الأولوية للمشروعات العربية المشتركة[١٣١]. وللشركة أن تقوم بدراسة وإعداد المشروعات التي تستثمر فيها أموالها وأن تنشئ شركات مالية تابعة لها داخل أو خارج الدول الأعضاء وأن تساهم في الشركات المتخصصة في القطاعات المتعلقة بأغراضها أو أن تشتري وتتصرف في أسهم وحصص رأسمال تلك الشركات. كما أن لها أن تمنح قروضا متوسطة أو طويلة الأجل في قطاع الصناعات البترولية. وارتفع رأسمالها المصدر إلى ١٢٠٠ مليون دولار، المكتتب والمدفوع منه ٤٠٠ مليون، تقرر رفعه في ١٩٩٦ إلى ٤٦٠ تمول من الاحتياطي العام. وبينما تحدد أجل الشركتين ٥٠ عاما، فإن أجلها غير محدود وتساهم أبيكورب حاليا في رؤوس أموال ١١ مشروعا عربيا مشتركا تقع في الأردن والبحرين وتونس والعراق وليبيا ومصر، وبلغت مساهماتها فيها ١٩٩,٢ مليون دولار في آخر ١٩٩٨.

وأقيمت الشركة العربية للخدمات البترولية القيام بالخدمات البترولية وذلك بإنشاء شركات متخصصة في فرع أو أكثر من فروع تلك الخدمات التي تشمل عمليات حفر الآبار وصيانتها والأعمال الأخرى المتعلقة بها وتحليل عينات المواد المتعلقة بالخدمات البترولية، والإنشاءات البرية والبحرية لمرافق البترول، وإجراء ما يلزم لأعمالها من دراسات. كما تعمل على تدريب وتأهيل مواطني الدول الأعضاء. وتقوم بأعمالها بالتنسيق مع مؤسسات وشركات البترول الوطنية. وساهمت الشركة في مشروعات مشتركة كما هو مبين في الجدول، منها شركة أدووك مع الشركة العربية للاستثمارات البترولية التي ينظر إليها على أنها تمثل بداية حقيقية لولوج الدول الأعضاء عالم الخدمات النفطية، ولامتلاكها تكنولوجيا لها أهمية كبرى في صناعة النفط. وتكتفي الشركة بمتابعة الشركات التي أنشأتها نظرا لأن إمكانيات تنفيذ مشاريع خدمات بترولية جديدة أو التوسع في شركات قائمة في الدول العربية غير ملائمة حسب تقرير أمين عام الأوابك لعام ١٩٩٦. وتتولى الشركة

العربية للاستشارات الهندسية القيام بأعمال الاستشارات والدراسات الهندسية والتصاميم وأعمال الإدارة والإشراف الخاصة بإنشاء وتنفيذ وتطوير المشروعات في مجالات صناعة النفط والغاز والبتروكيماويات، بما في ذلك تقديم الخدمات المكتبية والميدانية في جميع مراحل المشروع، مثل دراسة الجدوى وإعداد التصاميم الهندسية والتعاقد وتوريد المعدات ...إلخ. ويجوز لها أن تساهم في شركات عربية تتفق أغراضها مع أغراض الشركة. وعلى عكس الشركات السابقة التي تشارك فيها الدول الأعضاء، فإن هذه الشركة تساهم فيها شركات ومؤسسات نفطية في الدول الأعضاء، توفر طلبا على خدماتها. أنشئ المعهد في بغداد بموجب قرار من مجلس وزراء المنظمة في ١٩٧٨/٥/١٩، بغرض إعداد المدربين والكوادر الإدارية والفنية والقيادية في مختلف مجالات الصناعة النفطية، والقيام بالبحوث والدراسات المتعلقة بالأساليب الحديثة في التنظيم الصناعي ومشاكل القوى العاملة الفنية، وإنشاء نظام مركزي للمعلومات والتوثيق على مستوى الدول الأعضاء. غير أن أعماله تعرضت إلى الانحسار في أعقاب حرب الخليج الثانية، وانسحاب السعودية والكويت من عضويته.

خلاصة القول أن نشاط الأوابك في مجال المشروعات بدا واعدا في البداية. غير أن الصعوبات التي تعرضت لها مجالات عمل بعض تلك الشركات، سواء على الصعيد العالمي أو الإقليمي، أدت إلى تعرض معظمها لتراجع في أنشطتها. وقد أشار على عتيقة الأمين العام السابق للمنظمة إلى وجود أفكار بمشروعات أخرى، إلا أنه يبدو أن التقلبات التي أصابت سوق النفط منذ منتصف الثمانينات والتي انعكست على المنظمة ذاتها، أدت إلى تجميد هذا النشاط. من جهة أخرى فإن الدول تتنصل من مسئولية اتخاذ إجراءات لمعالجة المشاكل التي تواجه تلك المشروعات، بعكس وقوفها إلى جانب مشروعاتها القطرية. ولذلك قال على عتيقة أن المشروع المشترك "يكون يتيما رغم كثرة الآباء، بل ومن الممكن بسبب كثرة الآباء، لأن الشركات القطرية تستحوذ على جل اهتمام الدول الأعضاء"[١٣٢]. وإذا كان النجاح قد حالف الشركة العربية للخدمات البترولية في بداية نشأتها، فلأنها جاءت تلبية لحاجات عملية، أدت إلى وجود طلب على نشاطها، ساهم في

صياغة مشروعها على نحو ينسجم مع نظرة قطاع الأعمال النفطي إلى هذا النشاط. غير أن الشركات التي أقيمت في العراق فقد واجهت صعوبات بسبب الحظر المفروض عليه وبخاصة لاستيراد مواد كيماوية أولية أساسية.

(٣) دور الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

نصت المادة الثانية من اتفاقية إنشاء الصندوق على أن يقوم الصندوق بالإسهام في تمويل مشروعات الإنماء الاقتصادي والاجتماعي في الدول والبلاد العربية. ونصت الفقرة الأولى منها على أن يجري ذلك عن طريق تمويل المشروعات الاقتصادية ذات الطابع الاستثماري، بقروض تحمل شروطا ميسرة للحكومات والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة، مع منح الأفضلية للمشروعات الاقتصادية الحيوية للكيان العربي وللمشروعات العربية المشتركة. وعرفت المذكرة التفسيرية لاتفاقية إنشاء الصندوق المشروعات المشتركة بأنها "المشروعات التي تقوم بها الأمانة العامة لجامعة الدول العربية أو ما تتفق على إنشائه دولتان أو أكثر من الدول العربية". ونظرا لأن الصندوق أعطى في البداية أولوية لتمويل مشروعات البنية الأساسية فقد اعتبر أن المشروع المشترك هو المشروع الذي يقوم في بلد عربي ومن شأنه أن يؤدي إلى ربط الهياكل الأساسية لهذا البلد بنظائرها في البلدان العربية المجاورة، مثل مشروعات الطرق والخطوط الحديدية وشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية والشبكات الكهربائية، التي تنفذ في أي قطر عربي والتي من شأنها أن تربط هذا القطر ببقية الأقطار العربية، بغض النظر عن جهة ملكيتها أو إدارتها، وسواء جاء إنشاؤها بقرار منفرد ضمن منظور تكاملي كالطرق، أو بقرار جماعي أو تنسيقي، كمحطات القمر الصناعي والشبكات الهاتفية. ومع تقدم العمل في الصندوق أخذ بتعريف أوسع، (أنظر ثانيا أعلاه). وواجه الصندوق مشكلة تركيز طلبات الدول على طلب تمويل مشروعات قطرية متماثلة بدلا من السعي إلى اختيار صيغة مشروعات مشتركة تحقق قدرا أعلى من الكفاءة. وكان تقديره هو أن أحد الأسباب الداعية لذلك هو غياب الدراسات المعمقة عن الفرص المتاحة لمثل هذه المشروعات، فضلا عن عدد من المشكلات المتعلقة بتوطين هذه المشروعات وتوزيع المنافع منها.

وبناء عليه تفاهم الصندوق مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في ١٩٧٥ على التعاون في إقامة برنامج إقليمي، يقوم بوضع الأسس وإجراء الدراسات اللازمة لاختيار مشروعات عربية أسميت مشاريع ما بين الدول Inter-country Projects ثم عدلت التسمية إلى مشاريع متعددة الدول Multi-country Projects. وتضمنت أهداف "البرنامج الإقليمي لتحديد وإعداد المشروعات العربية المشتركة" الذي تحدد أجله بالفترة ١٩٧٦-١٩٨١، مجموعتين من الأهداف(١٣٣):

- مجموعة أهداف بعيدة المدى، وتشمل دعم جهود التعاون والتكامل الاقتصادي بين البلدان العربية، وتوسيع مجالات العون الفني والمالي بينها، وتعزيز الاعتماد المتبادل بين المنظمات والهيئات الإقليمية في المنطقة، وتشجيع وتسهيل انسياب الموارد المالية بشكل فعال داخل المنطقة العربية، والتحديد المستمر لمشروعات التنمية الإقليمية، والعمل على استقطاب الكفايات المدربة والمتخصصة، خاصة تلك المدربة في الخارج، وإيجاد نقط مركزية لاستقطاب الأموال اللازمة لعمليات ما قبل الاستثمار من مختلف المصادر المتاحة.
- مجموعة أهداف قصيرة المدى، وتتناول إعداد قوائم بالمشروعات الإقليمية على أساس مستمر ومنتظم وتحديث البيانات الخاصة بها بشكل دوري واختيار المشروعات الجاهزة للتمويل وعرضها على المؤسسات المالية المعنية، وإجراء المسوحات والدراسات السابقة على الاستثمار بغرض تحديد مشروعات إقليمية جديدة وصياغتها بشكل قابل للعرض على جهات التمويل، وإيجاد صيغة للربط المباشر بين النشاطات السابقة على الاستثمار وبين قرارات التمويل لمشاريع محددة، وتطوير طاقة الصندوق العربي على توليد المشروعات الإقليمية والعمل على مساندة جهود التنسيق والتعاون بين الهيئات الإقليمية العاملة في مجال التكامل الاقتصادي العربي، لا سيما مجلس الوحدة الاقتصادية العربية.

وأنجز الصندوق من خلال هذا البرنامج عددا من الأنشطة الهامة. ففي منتصف ١٩٧٨ قام بإعداد قائمة من ٣٠٠ مشروع لانتقاء ١٠٠ مشروع ترشح لدراسة جدواها

وتنفيذها. كما قام بإعداد دليل لتحديد وتقويم المشروعات الاستثمارية المشتركة، واتفاقيات نموذجية لتسهيل عملية إقامة وإدارة المشروعات الإقليمية. ومع نهاية البرنامج، بلغ عدد دراسات المشروعات الإقليمية التي تناولها الصندوق ٢٨ دراسة، أنجز منها ١٧ دراسة حتى نهاية ١٩٨٢. وتقع هذه الدراسات في مجالات الصناعة والنقل والاتصالات بالإضافة إلى تنمية الموارد الطبيعية والبشرية والنشاطات التربوية والإعلامية. على أن الصندوق لم يكن يدخل في المشاركة في رؤوس أموال المشروعات التي يمولها، وإن كانت اتفاقيته لا تمنعه من ذلك إذا ما أقر مجلس محافظيه هذا الأسلوب. ويقوم الصندوق بتقديم قروض لكل دولة مشاركة في المشروع المشترك مباشرة، بحيث تكون الدولة هي المسئولة عن تنفيذه في أراضيها، وهي الضامنة له قبل الصندوق، أو بتقديم هذه القروض إلى مؤسسة أو هيئة خاصة ذات شخصية معنوية بضمان من الدول المعنية بالمشروع. كما يقدم الصندوق معونة فنية لدراسة مشروعات عربية مشتركة إلى الأطراف المعنية في شكل منح لا ترد.

وبلغ عدد المشروعات المشتركة التي تم تمويلها ما بين ١٩٧٤ و ١٩٩٩ ثمانية وعشرين مشروعا[١٣٤]، بدأت بثمانية مشروعات للاتصالات السلكية واللاسلكية وخمسة مشروعات طرق وسبعة مشروعات ربط كهربائي، وهي التي تركز عليها العمل خلال التسعينات. وشملت باقي المشروعات مشروعين لتطوير حوض الحماد في سوريا والأردن، ومشروع لتخفيف المخاطر الزلزالية، ومشروع لكل من الاختبارات الجوية (وهو مشروع قُطري بالجزائر بقرار جماعي) والخرائط الجيولوجية والمائية (اليمن) ومياه الشرب للمناطق الريفية (في سبع دول) والأسمنت الأبيض ومصنع المبيدات العربي المشترك (وكلاهما قُطري بتمويل مشترك من الأردن وسوريا). وبلغت جملة القروض المخصصة لهذه المشروعات ٦٣ قرضا قيمتها ٣١٢ مليون دينار كويتي، سحب منها ١٩٥,٥ مليونا حتى ١٩٩٩.

ويسعى الصندوق إلى تحقيق تكافؤ الفرص والمنافع بين الدول الأعضاء من خلال توزيع قروضه ومعوناته فيما بينها، مع معاملة الدول الأقل نموا معاملة خاصة. وكان من أهم النماذج على هذه المعاملة ما تم بالنسبة لمحاولة الصندوق بلورة جهد عربي مشترك

من أجل النهوض باستغلال الثروة الزراعية في السودان، بما يحقق في الوقت نفسه إسهاما ملموسا في مواجهة الانكشاف الغذائي العربي. فقدم الصندوق في ١٩٧٥ معونة فنية لدراسة متطلبات إقامة نشاط استثماري مكثف خلال السنوات العشر ١٩٧٦-١٩٨٥، يتضمن حوالي ١٠٠ مشروع. ونظرا لضخامة حجم البرنامج اقترح الصندوق إنشاء هيئة مستقلة تقوم بدراسة وتنفيذ مشروعات التنمية الزراعية في السودان ثم في غيره من البلدان، وهي "الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي"، برأسمال ١٥٠ مليون دينار كويتي تساهم فيها الدول العربية(١٣٥).

(٤) دور مجلس الوحدة الاقتصادية العربية

بدأ مجلس الوحدة يتجه إلى المشروعات المشتركة في إطار عمليات التنسيق القطاعي، وبوجه خاص الصناعي، وهو ما قاده إلى تعاون وثيق مع مركز التنمية الصناعية. واستجابة لقرارات المؤتمر الأول لوزراء التخطيط، قرر في ١٩٧١/٨/٩ دراسة تلك المشروعات والتنسيق بينها في ثلاث مجموعات: مشروعات النقل والمواصلات، ومجموعة المشروعات الصناعية ومجموعة المشروعات الزراعية. ولذلك فإن لجنة التقييم الأولى أوصت بالتركيز في المرحلة التالية على إعادة النظر فيما لدى المجلس من دراسات بشأن المشروعات المشتركة، خاصة ما كان قد تقرر في إطار المجلس الاقتصادي، وما يتعلق بالقطاعات الصناعية التي أعطيت أولوية في برنامج مركز التنمية الصناعية. وأوصت بدراسة الاقتصاد العربي في مجموعه واقتصاد كل قطر عربي خاصةً بقصد الوقوف على نقاط الالتقاء والابتعاد بين هذه الاقتصادات، واقتراح المشروعات التي تسهم في تعميق التكامل والتنسيق بينها مع التأكد من توفر شروط الجدوى الاقتصادية، بحيث تكون لكل قطر مقابل كل تضحية في مشروع فائدة توازيها أو تقاربها، ويتحقق ارتفاع في معدلات النمو. وقررت اللجنة تشكيل فريق من الخبراء لاستخلاص صيغ تنفيذية ممكنة لمشروعات مشتركة تقترح على المجلس في إطار التنسيق الصناعي. من جهة أخرى فإن مجلس الوحدة استجاب لهذا التوجه، فطلب من الأمين العام عرض مشروع أو مشروعين عليه في جلساته التالية، مما أدى إلى تبني سلسلة من المشروعات التي اتخذت شكل أربع

شركات مشتركة قابضة[١٣٦]، فتم في منتصف ١٩٧٤ اختيار اثنتين في قطاعـــات أوليـــة، إحداهما لتنمية الثروة الحيوانية والثانية للتعدين. والمساهمون فيهما هم الحكومات العربيـــة أو مؤسسات أو شركات أو هيئات تقترحها هذه الحكومات شريطة أن تكون مملوكة بالكامل للحكومات ومواطنيها أو لمواطنين عرب، و يمكن أن تنضم إليهما دول عربية غير أعضاء في المجلس. وتقوم شركة التعدين بجميع الأعمال الفنية والصناعيـــة والتجاريـــة المتعلقـــة بالتعدين، ولها أن تساهم في رأسمال إحدى الشركات المشابهة لها في الأغراض، القائمـــة في إحدى الدول الأعضاء أو خارجها، وأن تنشئ وتساهم في تأسيس شركات أخرى فـــي دول الأطراف المساهمة أو خارجها. وتقوم شركة تنمية الثروة الحيوانية بجميع الأعمـــال الفنية والصناعية والتجارية المتعلقة بإنتاج وتصنيع ونقل

جدول (٢٩) تطور المشروعات المشتركة التي أقامها مجلس الوحدة الاقتصادية العربية

إسم المشروع	الإقرار	النفاذ	المقر	رأس المال
الشركة العربية للتعدين	١٩٧٤/٦/١٠	١٩٧٥/٨/٢	عمان	١٢٠ مليون د.ك.
الشركة العربية لتنمية الثروة الحيوانية	١٩٧٤/٦/١٠	١٩٧٥/٨/٥	دمشق	٦٠ مليون د.ك.
الشركة العربية للصناعـــات الدوائيـــة والمستلزمات الطبية	١٩٧٥/٦/٤	١٩٧٦/٣/٦	القاهرة	٦٠ مليون د.ك.
الشركة العربية للاستشارات الصناعية	١٩٧٥/٦/٤	١٩٧٨/١١/١٢	بغداد	١٥٠ مليون د.ع

وتسويق المنتجات الحيوانية والأعلاف. وتقـــوم الشـــركة العربيـــة للصناعـــات الدوائيـــة والمستلزمات الطبية بالاتفاق مع الحكومات المعنية والمؤسسات الأخرى، بجميع الأعمـــال في مجال إنتاج وتسويق الخامات الدوائية والمستحضرات الطبيـــة ومســـتلزمات الإنتـــاج والأجهزة والمستلزمات الطبية. كما تقوم بإجراء البحوث وعمليات التسويق المتعلقة بمجال عملها. وبناء على توصية ندوة تنسيق صناعة السيارات والجرارات والمكائن والمعـــدات الزراعية بشأن التنسيق والتعاون في هذه الصناعات، المنعقدة في بغداد عام ١٩٧٢، عقـــد بروتوكول للتعاون الفني والاقتصادي بين العراق ومصر في ١٩٧٤/٨/٤، بإنشاء شـــركة قابضة للاستثمارات الصناعية، فقرر مجلس الوحدة في منتصـــف ١٩٧٥ دعـــوة الـــدول العربية للانضمام إليه، ثم عاد في منتصف ١٩٧٦ فقرر تبني الشركة العربية للاســتثمارات

الصناعية المؤسسة فعلا من قبل العراق ومصر، ومقرها بغداد، كشركة مشتركة على نفس الأسس التي تم بموجبها إنشاء الشركات الأخرى للمجلس. وتقوم الشركة، بموافقة الحكومات المعنية، بتأسيس وإنشاء وامتلاك مشروعات وشركات صناعية في الأقطار العربية، أو المساهمة فيها بهدف تحقيق التنسيق والتكامل الصناعي بينها في مجالات تصنيع وتسويق منتجات الصناعات الهندسية والمعدنية والكهربائية، خاصة صناعة سيارات الركوب والجرارات والمعدات الزراعية والشاحنات والحافلات وعربات القطار ومحركات الاحتراق الداخلي، والصناعات الكهربائية والإليكترونية، والصناعات المغذية للصناعات السابقة. وتقوم الشركة بإجراء دراسات الجدوى للمشروعات التي ترى ضرورة إقامتها أو الإسهام فيها، وغير ذلك من الأعمال التي يقتضيها تحقيق أغراضها. وتلتزم الدول التي تقع فيها مقار الشركة وفروعها أو أية شركات متفرعة عنها، بعدم السماح بإقامة مشاريع منافسة لمشاريع الشركة في قطرها، ما لم يرى مجلس إدارة الشركة عدم إمكانية قيامها بهذه المشاريع.

ونصت أحكام تأسيس شركات مجلس الوحدة على التزام دول مقار الشركة وما يتفرع عنها بأحكام الاتفاقيات الصادرة عن المجلس، بما في ذلك اتفاقيات استثمار رؤوس الأموال العربية، وتسوية منازعات الاستثمار، وتجنب الازدواج الضريبي، أو أية اتفاقيات أخرى يوافق عليها المجلس وتتضمن امتيازات تتعلق بنشاط الشركة أو ما يتفرع عنها من شركات أو وكالات. كما نصت على إعفاء ما تقوم الشركة وما يتفرع عنها باستيراده من أدوات أو معدات أو مواد تحتاج إليها من الرسوم الجمركية وما في حكمها، وعلى إعفائها من كافة القيود على تصدير منتجاتها واستيراد مستلزماتها، بالقدر الذي يلزم لحسن سير أعمالها، ومن قيود النقد فيما يتعلق بموجوداتها من العملات الأجنبية وإيرادات عملياتها، وإعفاء أرباح الشركة الإجمالية وتوزيعاتها من جميع الضرائب والرسوم والإتاوات. ويقتصر الإعفاء لفروعها على خمس سنوات من أول ميزانية رابحة لها. كما تلتزم دول المقار بمنح التراخيص اللازمة للدخول والإقامة والعمل بالنسبة للعاملين فيها وفي فروعها.

قاد التحمس لمنهج المشروعات المشتركة في البداية إلى استصدار قرار بتكليف أمانة المجلس بتقديم "مشروع أو مشروعين" إلى كل من دوراته المتتالية. غير أن التجربة أثبتت أن المعين ينضب بسرعة، خاصة وأن التطبيق اتجه نحو إنشاء شركات قابضة. وعندما عرض على المجلس مشروع محدد بتأسيس **مطبعة عربية لطوابع البريد**، قرر في منتصف ١٩٧٧ إحالة المشروع إلى اتحاد البريد العربي لتقرير المناسب بشأنه. ثم قرر المجلس في منتصف ١٩٧٩ تكليف الأمانة العامة بدعوة شركات النقل الرسمية وشبه الرسمية في الأقطار العربية إلى دراسة وبحث السبل التي تقود إلى **مشروع عربي كبير للنقل البري** يلبي المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية والاستراتيجية للوطن العربي. وأقر المجلس في أواخر ١٩٨١ إنشاء كل من الشركة العربية للطباعة، والشركة العربية الدولية للنقل البري. وقرر في نفس الوقت التنسيق بين أمانته والأمانة العامة للجامعة (أي بين المجلسين)، بتوجيه الدعوة إليهما مشتركين لحضور الاجتماعات السنوية الشركات المنبثقة عن المجلسين. واستحوذ المجلس الاقتصادي على التخطيط للمشروعات المشتركة، وفق استراتيجية العمل الاقتصادي المشترك وميثاق العمل الاقتصادي القومي، ومن خلال ذلك تولى إيقاف عملية التخطيط القومي لهذا النشاط، بينما تولت أمانته نقل النشاط نفسه إلى القطاع الخاص، كما سنرى فيما بعد.

خامسا – الصيغ القانونية للمشاريع المشتركة ومعايير انتقائها

انشغل الفكر العربي بقضية الشكل القانوني للمشروع المشترك، حكوميا كان أم خاصا. وجرت المناقشة الأولى في الندوة التي عقدها مجلس الوحدة في ١٩٧٤، وانتهى إبراهيم شحاتة[١٣٧] بعد استعراض الصيغ البديلة إلى تحبيذ صيغة "**الشركة العربية الخاصة**" وهي شركة لها حق ممارسة نشاطها في كافة الدول العربية دون أن تعتبر من الشركات الوطنية، بل تخضع لقانون خاص بها أو لقانون موحد ضمن اتفاقية توقع عليها كافة الأطراف المشتركة، يحدد مكان تسجيل الشركة (مثلا لدى أمانة مجلس الوحدة) والنظام القانوني والمالي والمحاسبي والضريبي الذي تخضع له والتشريعات المكملة التي يمكن أن تسري بشأنها. وكان في رأيه أن هذه الصيغة تقوى الحاجة لها في المنطقة العربية بسبب التباين

القائم بين القواعد الضريبية والنقدية والإطارات التشريعية بصفة عامة بين الدول العربيـــة، وأن أهميتها تتضاءل إذا كان المجال مفتوحا أمام الشركات الوطنية في كل دولـــة عربيـــة للعمل دون قيود في الدول العربية الأخرى، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكيـــة. وقد عادت أمانة اتحاد الغرف العربية إلى هذه الصيغة، وأقر المؤتمـــر الخـــامس لرجـــال الأعمال والمستثمرين العرب فكرة "الشركة العربية المشتركة" التي تسجل لـــدى محكمـــة الاستثمار.

غير أن الشركات التي أنشئت كانت تحكمها القوانين المحلية لـــدول المقـــر، وكذلـــك القواعد التي تضمنتها أحكام وعقود تأسيسها، التي تصدر أصلا بموجـــب قـــرارات مـــن المنظمات التي تدعو لها، ثم تصادق عليها الدول المعنية. وقام مجلس الوحدة خلال ١٩٧٩ بإعداد مشروع قانون نموذجي موحد للشركات العربية المشتركة يستهدف منح الشـــركات الشخصية المعنوية العربية للقيام بالاستثمارات المشتركة دون اللجوء إلى عقـــد اتفاقيـــات دولية أو تشريع قانون دولي خاص أو التقيد بإجراءات تأســـيس شـــركات وفـــق قـــانون الشركات الوطني للدولة المضيفة للمشروع والعمل علـــى توحيـــد أســـس معاملـــة هـــذه المشروعات في الدول العربية من حيث الإجراءات والتســـهيلات والمزايـــا والإعفـــاءات والحصانات، بما يساعد على انتشارها وتيسير نشاطاتها. وقرر المجلـــس فـــي منتصـــف ١٩٨٠ إحالة المشروع إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لبحث إمكانية تطبيقه في كافـــة الدول العربية. ولكن المشروع لم يحظ بالتأييد بسبب اختلاف الأنظمة القانونية والاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية. وقام مجلس الوحدة بإدخال عدد من التعديلات عليـــه بنـــاء على ملاحظات ممثلي الدول والشركات، وأحاله مرة أخرى إلى المجلس الاقتصادي فـــي منتصف ١٩٨٦، غير أن الدول العربية (باستثناء قطر) لم تبدِ رأيها بشأنه.

من جهة أخرى فإن قيام الصندوق العربي للإنماء بتنفيذ "البرنـــامج الإقليمـــي لتحديـــد وإعداد المشروعات العربية المشتركة" خلال الفترة ١٩٧٦-١٩٨١، صحبه قيـــام مجلـــس الوحدة بوضع المعايير والمؤشرات اللازمة لانتقاء المشاريع ثم تحديد أهدافـــها وبرامجـــها الإنتاجية، وذلك في ضوء ما يتوصل إليه العمل بالنسبة لتنسيق الخطط. ورغم أن العمـــل

في تنسيق الخطط وإعداد الخطة العربية المشتركة لم يصل إلى نهايته، فإن الدراسات الخلفية أشارت إلى ثلاثة معايير أساسية متكاملة لاختيار المشروعات العربية المشتركة، هي[١٣٨]:

- **معيار توسيع نطاق التشابك بين الاقتصادات العربية.** ويرتبط هذا المعيار بهدف التكامل الاقتصادي والوحدة الاقتصادية بصورة مباشرة، ويحقق إسهام المشروعات المشتركة في التنمية العربية المشتركة. والمشروعات التي تحقق هذا المعيار تتطلب عادة استثمارات ضخمة وذات مردود بطئ نسبيا، كما تتطلب استثمارات كبيرة للأعمال التكميلية ولأغراض الصيانة والإحلال. وتحصل مشروعات النقل المشترك على أولوية متقدمة وفقا لهذا المعيار. كذلك مشروعات الطاقة الكهرومائية وما تتطلبه من سدود.
- **معيار زيادة الإنتاجية القومية وتعظيم استغلال الموارد المتاحة،** وينطلق من أن خطط التنمية القطرية تركز عادة على زيادة الإنتاج للأجل المتوسط، مما يجعلها تهمل متطلبات تطوير الموارد المتاحة وزيادة إنتاجيتها الأمر الذي انعكس على محدودية الموارد الزراعية، وارتفاع نسبة الإنتاج الأولي من النفط، واختلال بنيان الصناعة التحويلية، وضعف هيكل العمالة، وتدني القدرات التكنولوجية. ولذلك يجب أن تعنى الخطة القومية بتصحيح هذه الاختلالات، الأمر الذي يرفع أولوية المشروعات الموجهة لهذه الأهداف.
- **معيار زيادة حجم المبادلات الاقتصادية بين الأقطار العربية وتحقيق السوق القومية المشتركة.** وفي هذا المجال يلعب حجم السوق دورا هاما، حيث تقف محدودية حجم السوق عائقا هاما أمام التنمية في منحاها القطري. ومن ثم فإن المشروعات ذات الإنتاج الموجه للسوق العربية تمثل أداة هامة للتكامل، وتساهم في كفاءة الإجراءات التي تتخذ في إطار المنهج التبادلي.

سادسا – الشركات المشتركة الحكومية

لم يقتصر نشاط إقامة شركات مشتركة على المنظمات العربية الإقليمية، بل إن الحكومات العربية دخلت الميدان بصور مختلفة:

(١) ففي ١٩٧٤ تأسس المصرف العربي الدولي بمشاركة خمس دول للقيام بالأعمال المصرفية والاستثمار المباشر في شتى المجالات وبأعمال التجارة الخارجية. ويشارك في هذا المصرف هيئات وأفراد عرب بحوالي ٤ % من رأسماله.

(٢) وفي منتصف ١٩٧٤ قامت سبع دول عربية (أبو ظبي والبحرين والسودان والسعودية وقطر والكويت ومصر) بتأسيس الشركة العربية للاستثمار كشركة مساهمة عربية مقرها الرياض، وتقوم الشركة بمهام المحفّز والمستثمر في المشروعات الجديدة بالوطن العربي وذلك بتأسيس أو المساهمة في تأسيس المشروعات الإنتاجية في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والمواصلات والخدمات على أسس اقتصادية وتجارية، كما تقدم قروضا لهذه المشروعات أو تشارك في القروض المسوّقة، وغير ذلك من النشاطات المحققة لأغراض الشركة مثل المساعدة على تطوير الأسواق المالية العربية ومساعدة المؤسسات العربية في الدخول في الأسواق المحلية والدولية، والعمل على الجمع بين عنصري رأس المال والتكنولوجيا. وهي بدورها تساهم في تمويل مشروعات عربية مشتركة. وقد انضم إليها ثماني دول عربية أخرى (سوريا والعراق والأردن وتونس والمغرب وليبيا وعمان واليمن العربية) ليصبح العدد ١٥ دولة ، فزاد رأسمالها المصرح به من ٢٠٠ مليون دولار إلى ٣٠٠ مليون دولار.

(٣) شكل اتحاد الجمهوريات العربية عند قيام في ١٩٧١ بين مصر وسوريا وليبيا، عدة لجان أجرت دراسات لعدد من المشروعات المشتركة في شكل شركات اتحادية، واعتمدتها حكومات الاتحاد، وقامت في خلال فترة قصير دون أن يقوم الاتحاد فعلا؛ بل إنها ظلت قائمة تمارس نشاطها رغم توقف الاتحاد في ١٩٧٧:

- مصرف الاتحاد العربي للتنمية والاستثمار في ١٩٧٤، برأسمال ١٢ مليون دينار ليبي، لتمويل مشاريع الإنماء في دول الاتحاد وفي دول عربية أخرى وأجنبية؛ ومقره القاهرة.
- مؤسسة الاتحاد العربي للتنمية الزراعية في ١٩٧٤، برأسمال ١٠ مليون دينار ليبي، للاستثمار في الإنتاج النباتي والحيواني بهدف التنمية الزراعية في دول الاتحاد، ومقرها دمشق.

♦شركة الاتحاد العربي لإعادة التأمين في ١٩٧٥، برأسمال ٢ مليون دينار ليبي، للقيام بإعادة التأمين في الدول العربية والنشاطات المرتبطة به، ومقرها دمشق.

♦شركة الاتحاد العربي للنقل البري في ١٩٧٥، برأسمال ١ مليون دينار ليبي، للنقل البري للركاب والبضائع بين دول الاتحاد وبينها وبين الدول المجاورة، ومقرها القاهرة.

♦شركة الاتحاد العربي للنقل البحري (فامكو) في ١٩٧٥، برأسمال ٤٠ مليون دينار ليبي، لتكوين أسطول بحري للنقل التجاري ونقل الركاب من وإلى دول الاتحاد، . ومقرها الإسكندرية.

♦شركة الاتحاد العربي للمقاولات في ١٩٧٥، برأسمال ١٠ مليون دينار ليبي، للقيام بالمقاولات والأعمال الهندسية في دول الاتحاد، ومقرها طرابلس.

(٤) ومن الأمثلة الأخرى على المشاريع الإقليمية بنك الخليج الدولي الذي أنشأته كل من السعودية والكويت والبحرين وقطر والإمارات والعراق في ١٩٧٦ برأسمال ٦٠٨ مليون دولار لتقديم الخدمات والتسهيلات المصرفية وتمويل الاستثمارات الخارجية للقطاع الخاص في الأقطار الأعضاء إضافة إلى تمويل عمليات التجارة الخارجية لها.

(٥) ومن المشاريع التي كان يرجى لها أن تؤدي دورا هاما في الأمن والتنمية والتطوير التكنولوجي، الهيئة العربية للتصنيع الحربي التي أنشئت في مصر اعتمادا على القاعدة التي كانت قد توفرت لديها بحكم كونها من أوائل الدول التي توجهت لهذه الصناعات. وشاركت فيها السعودية وقطر والإمارات، لكنها توقفت بعد توقيع مصر اتفاقيات كامب ديفيد. واتجهت مصر إلى مشاركة أجنبية للمضي منفردة بالتصنيع الحربي.

(٦) هناك نوع آخر من الشركات التي تبنتها حكومات، لكنها فضلت العمل فيه من خلال شركات للقطاع العام بها. وأهم نموذج لهذا النوع الشركة العربية لأنابيب البترول (سوميد) التي تأسست في ١٩٧٤ برأسمال ٤٠٠ مليون دولار أمريكي، وبدأت نشاطها في ١٩٧٧ للربط بين البحر الأحمر (العين السخنة على خليج السويس) والبحر الأبيض (سيدي كرير) حيث ينقل الزيت الخام (بطاقة ٨٠ مليون طن في السنة قابلة للزيادة إلى ١٢٠) من شبه الجزيرة العربية إلى حيث يمكن شحنه بناقلات إلى مناطق الاستهلاك بكلفة تقل كثيرا عن نقله مباشرة إليها من مناطق الإنتاج. كما تقوم هذه الشركة بإقامة وتشغيل الموانئ البترولية

ومحطات الدفع وخطوط الأنابيب والمشروعات والمباني والورش. ويلاحظ أن هذه الشركة ظلت تعمل رغم تجميد عضوية مصر في المنظمات العربية في ١٩٧٩، نظرا لأهمية استمرارها بالنسبة إلى مصالح الدول المشاركة.

والملاحظ أنه، باستثناء هيئة التصنيع الحربي، فإن معظم الشركات الناشئة باتفاق بين حكومات عربية أخذت شكل مصارف أو شركات قابضة في قطاعات معينة، من أهمها قطاع النقل والمواصلات. كما أنه باستثناء تلك الهيئة أيضا فإن المشروعات الأخرى صمدت للتقلبات في العلاقات السياسية، خاصة تلك التي ترتبت على القطيعة مع مصر، في أعقاب توقيع اتفاقيتي كامب ديفيد. فقد أدى الشعور بأهمية المصالح التي يحققها المشروع (كما في حالة سوميد) وبالمخاطر التي تعود من توقفه (مثل المصرف العربي الدولي) إلى استمرار المشاريع المقامة على أرضها. ومعنى هذا أن الخوف على المصالح يدفع إلى المحافظة على مشاريع مشتركة دون أن يحول دون وقوع خلافات سياسية حادة، بعكس ما يبدو من الادعاءات بأن تراكم المصالح يمكن أن يقلل من مخاطر النزاعات السياسية، وهي الحجة التي تساق للترويج للتكامل بين دول متنافرة.

سابعا – المشروعات المشتركة المختلطة والخاصة

(١) دور القطاع الخاص

ظلت مساهمة القطاع الخاص في المشروعات المشتركة محدودة خلال الخمسينات والستينات. ففي مجال المشروعات الصناعية اقتصر الأمر في الخمسينات على تأسيس شركة واحدة (شركة سيليلوز المغرب، ١٩٥٨) تلاها ١٥ شركة في الستينات بلغت رؤوس أموالها ٢٩٣ مليون دولار[١٣٩]. ومع تصاعد الموارد المالية مدخرات القطاع الخاص في منتصف السبعينات، قويت الدعوة إلى إقامة مشروعات مشتركة تفتح فرص استثمار عربية أمامه، بل وفضل البعض ذلك على مناهج التكامل الأخرى (أنظر ثالثا أعلاه). وتقدمت دولة الكويت خطوة في هذا الاتجاه بالعمل على إشراك قطاعها الخاص في المشروعات المشتركة العامة، فجعلت مساهمتها في شركات مجلس الوحدة وفي شركة سوميد من خلال

الشركة الكويتية للتجارة والمقاولات والاستثمارات الخارجية وشركة الاستثمار الكويتية والشركة الكويتية لصناعة الأنابيب المعدنية. كما أن وزير المالية الكويتي دعا إلى تفضيل صيغة الشركات المختلطة، بين القطاعين العام والخاص(١٤٠).

كذلك اهتم الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية بتعزيز الدور الذي يمكن للقطاع الخاص أن يلعبه في التنمية وفي التكامل الاقتصادي العربي. وتمكن أخيرا من تحقيق الدعوة التي تبناها في ١٩٦١ بإقامة شركة قابضة خاصة تساهم في تمويل التنمية العربية، حيث جرى في يناير ١٩٧٩ توقيع عقد تأسيس الشركة العربية للاستثمارات العامة (General) "شعاع" AGICO في دبي، برأسمال يبلغ ٧٠٠ مليون درهم الإمارات، من رؤساء وأعضاء غرف التجارة والصناعة والزراعة العربية، إضافة إلى رعايا وحكومات وشركات لدول عربية. وتعمل هذه الشركة على تجميع المدخرات وتنميتها وتوظيفها وتأسيس الشركات بمفردها أو بالاشتراك مع الغير لغايات الاستثمار الصناعي والزراعي والتجاري والمالي وشراء وبيع الأسهم والسندات المالية وإصدار سندات الدين على أنواعها. وقد تأسست الشركة بقانون خاص، وحصلت على إعفاءات وضمانات من البلد المضيف لتمكينها من جذب الأموال العربية.

وخلال الثمانينات توالت العوامل الداعية إلى إشراك القطاع الخاص في جهود التنمية والتكامل الاقتصادي العربي، مع تركيز خاص على دوره في الاستثمار والمساهمة في المشروعات العربية المشتركة:

- إقرار قمة عمان للاتفاقية الموحدة للاستثمار في وقت بدأت مؤسسات العمل المشترك الرسمية تستنفد فيه جهودها بالنسبة لإقامة مشروعات مشتركة تتولاها الحكومات في المقام الأول.
- تزايد المخاطر السياسية والاقتصادية التي تتعرض لها الاستثمارات العربية في الخارج.
- الصعوبات التي تعرضت لها معظم دول العالم الثالث، بدءا بتفجر أزمة المديونية ثم تصاعد دعاوى تغليب قوى السوق وإفساح مجال أكبر للقطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر كبديل للاقتراض.

♦اتجاه عدد من الدول العربية للأخذ ببرامج للتكيف الهيكلي، اختيارا أو بإملاء من المؤسسات المالية الدولية، وبتشجيع من مؤسسات عربية.

وهكذا ارتبط إسهام القطاع الخاص في المشروعات المشتركة بمحور تحرير انتقال رأس المال، الأمر الذي جعل الآمال تنعقد على تفعيل الاتفاقية الموحدة للاستثمار. ودفع هذا اتحاد الغرف العربية إلى مشاركة كل من الأمانة الاقتصادية للجامعة والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار في توجيه الدعوة إلى عقد مؤتمرات (سنوية) لرجال الأعمال والمستثمرين العرب. وتستهدف هذه المؤتمرات خلق وتمتين التواصل بين أطراف العلاقة الاستثمارية وجمعهم على صعيد واحد للتعارف واستكشاف المشروعات العربية المعروضة لمشاركة المستثمرين العرب والتعرف على رغبة المستثمرين في التمويل والمشاركة. وعقد أول مؤتمر في الطائف في ١٩٨٢، والثاني في الدار البيضاء في ١٩٨٣، والثالث في الكويت في ١٩٨٦، والرابع في تونس في ١٩٨٨، والخامس في دمشق في ١٩٩٣، والسادس في الإسكندرية في ١٩٩٥، والسابع في بيروت في ١٩٩٧. وأكدت هذه المؤتمرات على ما يتميز به القطاع الخاص من قدرة التعرف على فرص الاستثمار، والاحتكام إلى السوق في اتخاذ القرارات الاستثمارية، وما يمتلكه من دينامية وكفاءة وخبرة في إدارة المشروعات على أسس تجارية.

كذلك قويت الدعوة في منتصف الثمانينات إلى إقامة شركات عربية كبرى متعددة الأقطار، ضمن إطار عام لسياسة مناسبة تهدف إلى تنمية الاستثمارات الخاصة وتكون نابعة من تحديد الأهداف الإنمائية المستقبلية في المنطقة العربية[١٤١]، وتطوير الشركات القائمة إلى هذه الصيغة وذلك بطرح أسهم لها لدى القطاع الخاص، ومساهمة هذا القطاع في إدارتها خاصة وأن الشركات أقيمت باتفاقات حكومية، فلها ما للشركات الوطنية من مزايا، فضلا عن الامتيازات التي توفرها الاتفاقيات. كما أن وجود القطاع العام إلى جانب القطاع الخاص يقلل من المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الأخير. كما جرت الدعوة إلى إشراك القطاع الخاص العربي في الشركات العربية القابضة القائمة في مجالي الملكية والإدارة، مع إدخال تعديلات في اتفاقيات إنشاء هذه الشركات تجيز لها طرح السندات في

الأسواق المالية العربية. ويساعد هذا الأسلوب على تطوير سوق مالية مشتركة، كما أنه يساهم في خلق سوق موحدة لمنتجات هذه الشركات. وتعود أهمية الشركات الكبرى إلى عدة أسباب:

- أنها تفوق قدرات أي قطر عربي على حدة، لأنها تتطلب إمكانيات كبيرة، وأسواقا واسعة وإدارة حديثة ومبدعة ومتطورة، فضلا عن إرادة عربية جماعية.
- تفسح مجالا أوسع للقطاع الخاص لما له من قدرة على الجمع الأمثل لوسائل الإنتاج والإلمام بشكل دقيق وكاف بحركة الأسواق وتوفير الاستثمارات وإبداع الأفكار وتنظيم الشركات.
- أن هذه الشركات لن تحل محل الشركات القائمة حاليا في كل قطر عربي في أي مجال من المجالات، لكنها تستطيع أن تدخل كشريك معها إذا رأى الطرفان تبادلا في المنافع.
- القدرة على التعامل النشط مع العالم الخارجي، سواء في توطين التكنولوجيا من خلال مساهمات أجنبية، أو القدرة على التسويق في الأسواق العالمية، بل وتملّك حصص في شركات عالمية.

(٢) الإطار المؤسسي اللازم لإنجاح دور القطاع الخاص

نادت مؤتمرات رجال الأعمال والمستثمرين العرب بضرورة إيجاد الإطار المؤسسي الذي يمكن من خلاله تجسيد تطلعات القطاع الخاص وأهدافه لإنجاح دور القطاع الخاص في العمل المشترك. ويتضمن هذا:

- مطالبة الدول بسرعة التصديق على الاتفاقية الموحدة للاستثمار.
- تنشيط الأسواق المالية، وتطويرها قطريا وقوميا، وتحقيق الترابط بينها.
- إصدار التشريعات القطرية الخاصة بالشركات المساهمة والعربية المشتركة وتنظيم أعمالها.
- تأكيد المطالبة بتسهيل انتقال رجال الأعمال والمستثمرين العرب بين الدول العربية.
- تشجيع الاستثمارات المختلطة بين القطاعين العام والخاص، خاصة في المشروعات الصناعية كبيرة الحجم.

♦إزالة العقبات البيروقراطية وتخفيف الإجراءات التي تعرقل تنفيذ المشروعات وترفع كلفتها.

♦اتخاذ الحكومات العربية كل الإجراءات والتشريعات التي تدعم هذا القطاع وتتيح له تحقيق إمكانياته بما يخدم العلاقات الاقتصادية العربية ويدفعها نحو مزيد من الترابط خدمة للأهداف التنموية العربية.

♦توفير الحماية المناسبة لمشاريع القطاع الخاص الزراعية والغذائية وتوفير الحوافز المشجعة ووضع القوانين والأنظمة المناسبة لعمل مؤسسات القطاع الخاص المهتمة بالمجال الصناعي.

♦دعوة صناديق التنمية العربية لإقامة شركات للاستثمار المباشر على غرار شركة التمويل العالمية IFC، التي أقامها البنك الدولي، لتوفير التمويل اللازم للمشروعات العربية المشتركة (وهو تشبيه مع الفارق).

♦قيام الحكومات والمؤسسات القومية وخاصة الصناديق الإنمائية بتزويد القطاع الخاص بدراسات الجدوى لتأتي مساهماته منسجمة مع الأهداف الإنمائية، والعمل على ترويجها. ويذكر في هذا الصدد أن المؤتمر السابع لوزراء الصناعة العرب، المنعقد في ١٩٨٩، خصص لمتطلبات المشروعات الصناعية المشتركة.

♦ويتطلب هذا إعداد إطار قومي للمشروعات المشتركة يوفر وضوحا بالنسبة لاستراتيجيات وسياسات التنمية في البلدان العربية التي تعبر عن تصور عربي عام عن التطلعات الإنمائية الطويلة المدى، وهذه مسئولية المنظمات الرسمية القومية، بناء على الخطة القومية الإنمائية التي تضعها الجامعة وفقا لاستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك[١٤٢] (وهي الخطة التي لم تر النور، كما سنرى فيما بعد).

♦قيام منظمات ومؤسسات العمل المشترك بالتنسيق بين المشروعات المشتركة والقطرية، توخيا لترشيد استخدام الموارد، وتجنب هدر الموارد والمنافسة غير المشروعة (وهو ما يشير إلى قصور قوى السوق).

◆خلق الروابط بين المشروعات العربية المشتركة، بحيث تستفيد المشروعات المقامة في قطاعات الإنتاج من الإمكانيات المالية المتاحة لدى المشروعات المالية المشتركة، والتنسيق بين المشروعات المشتركة في مجال التسويق وفي البحوث والدراسات.

◆إنشاء مكاتب للدراسات الاقتصادية للتعرف على المشروعات الاستثمارية وتقويمها.

واقترح المؤتمر ٢٩ للغرف العربية من أجل تطوير الشركات القائمة إلى شركات كبرى ما يلي:

◆الالتزام الكامل من جانب الدول العربية بنشاط الشركات المشتركة، واعتمادها كأداة إقليمية وقطرية للإنتاج الواحد بعيدا عن المنافسة الضارة (وهو ما يعني تدخلا في قوى السوق التي هي عماد القطاع الخاص).

◆منحها كافة التسهيلات اللازمة لإنجاز عملها وتزويدها بالمعلومات والحقائق المطلوبة والدقيقة والضرورية لعملها، ومنحها معاملة تفضيلية خاصة وإعفاءات وتسهيلات إضافية للمشروعات المنبثقة عنها.

◆قيام الأجهزة الحكومية المختصة والمؤسسات الوطنية المعنية بالتنسيق مع هذه الشركات وتبادل المعلومات، وإعطائها المساعدة الضرورية وتشجيعها للعمل في أراضيها.

◆إزالة العراقيل من أمامها كي تؤدي دورها في التكامل والنمو، وإنشاء المزيد منها وفق برامج قطاعية محددة للتنسيق والتكامل بين مختلف المشروعات ضمن قطاع أو فرع اقتصادي معين في دول المنطقة.

◆تطوير عمل هذه الشركات وزيادة إنتاجها عن طريق تحسين أوضاعها الإدارية ورفع مستوى الموظفين لديها لتصبح في وضع أفضل، مما يشجع على إعطائها التسهيلات اللازمة.

◆العمل على توحيد الجو العام للاستثمار العربي وحرية انتقال رأس المال والأفراد بين الدول العربية، وهذا يتطلب موقفا عربيا موحدا يتمثل بجدية التنفيذ.

♦ضرورة أن يلعب القطاع الخاص دورا حيويا في هذه الشركات وذلك ضمن إطار عام لسياسة مناسبة تهدف إلى تنمية الاستثمارات الخاصة في ضوء أهداف إنمائية مستقبلية للمنطقة العربية.

وقد لاحظ اتحاد الغرف أن معظم المشروعات المشتركة حتى السبعينات كانت تتم من خلال اتفاقيات بين الحكومات، وهي صيغة لا تلائم المشروعات الخاصة التي عليها أن تتخذ شكل شركة وطنية مما يجابهها بقيود تفرضها القوانين المحلية على المساهمة غير المحلية في رأس المال وتداول الأسهم، وعلى جنسية أعضاء مجالس الإدارة، فضلا عن تباين القواعد الإدارية والمحاسبية. وقد تفادت شركة شعاع هذه المشاكل عن طريق إصدار قانون خاص بها. وأثارت الأمانة العامة للاتحاد في معرض الإعداد للمؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب قضية الشخصية القانونية للشركة العربية[١٤٣]. واستجاب المؤتمر الخامس بالمطالبة بإقامة "الشركة العربية المشتركة" القادرة على التعامل في جميع الدول العربية، على أن تؤسس بموجب اتفاقية تعقد بين الدول العربية، وتسجل لدى محكمة الاستثمار العربية في جامعة الدول العربية، ويكون لها حق دخول أي دولة باعتبارها شركة وطنية.

(٣) الشركات التي تمخضت عنها مؤتمرات المستثمرين العرب

(١/٣) الشركة العربية للاستثمار الزراعي: كان أهم ما تقرر في المؤتمر الأول لرجال الأعمال والمستثمرين إقامة الشركة العربية للاستثمار الزراعي برأسمال مصرح به في حدود ٥٠٠٠ مليون دولار، يبدأ طرح الشريحة الأولى للاكتتاب بقيمة ٥٠٠ مليون دولار، تسدد وفقا لنظامها الأساسي، وتستدعى باقي شرائح رأس المال وفقا للحاجة، على أن تظل ملكية أغلب الأسهم للقطاع الخاص. وحددت أهداف تلك الشركة على نحو يحقق الترابط بين مختلف المراحل بدءا من عملية استصلاح الأراضي، وإقامة المشاريع الزراعية عليها، وتصنيع منتجاتها الزراعية والحيوانية، وإنشاء الصناعات التي تخدم مباشرة أهدافها أو التي تكمل حلقات الصناعات الزراعية أو الاشتراك فيها. غير أن الآثار السلبية للظروف التي شهدتها بعض الأسواق المالية العربية (سوق المناخ بالكويت) وظاهرة تقلص الفوائض

وسياسات الحد من الإنفاق، وما أشاعه تعثر إنشاء شركات مماثلة أدى لتقليص المؤتمر الثاني رأس المال المصرح به ١٠٠٠ مليون والمكتتب به ٢٥٠ مليون، وجعل الحد الأدنى للاكتتاب ١٠٠٠ دولار. وحتى تتمكن الشركة من القيام بنشاطها مباشرة اتفق على تأليف لجنة فنية لحصر بعض المشاريع المطروحة في مجال نشاط الشركة وإعداد الدراسات الأولية للجدوى، على أن تنجز عملها خلال ثلاثة أشهر. كما تقرر التعاون مع فريق عمل الأمن الغذائي العربي والبنك الإسلامي للتنمية.

وقبلت دولة البحرين الترخيص بتأسيس الشركة كشركة عامة تطرح أسهمها في جميع الدول العربية، وتم تغطية الاكتتاب البالغ ٢٠ مليون دولار (فقط)، وعقدت الجمعية العمومية التأسيسية اجتماعا في ١٩٨٦/٤/١٣. وقامت لجنة المؤسسين بجهد آخر ونشاط فني موازٍ، تمثّل في رسم التوجه العام لنشاطها الاستثماري مستقبلا حتى تستطيع الانطلاق بمجرد إشهارها. كما ناشد المؤتمر الدول حل عدد من المشاكل التي تحول دون انسياب هذه الأموال إلى الدول المضيفة للمشروعات، لا سيما عدم استقرار أسعار الصرف، وفرض تسعيرة محددة للإنتاج، وعدم استقرار السماح بالتصدير، وصعوبات أنظمة العمل. وتضمن نشاط الشركة مشروعا للدواجن في الفجيرة (دولة الإمارات) باستثمار كلي مقداره ٩٠ مليون درهم، وعدة مشروعات أخرى، مثل المجمع العربي الأردني، وإنتاج الأعلاف المركزة في السودان وتسويق الفاكهة والخضروات في السعودية، ومشاتل النخيل في السعودية والعراق. ومن غير الواضح ما إذا كان هذا نتيجة الجهد الفني للجنة التأسيسية، أم أنه كان ثمرة الاتصال بفريق الأمن الغذائي، أم تم بمبادرات من جانب بعض المؤسسين.

(٣/٢) الشركة العربية للاستثمارات السمكية: طرح اتحاد منتجي الأسماك على المؤتمر الثاني مشروع الشركة العربية للاستثمارات السمكية مستندا إلى واقع القطاع وإمكاناته في الوطن العربي. وتم خلال المؤتمر المذكور الإعلان عن تأسيسها في أواخر ١٩٨٣ برأسمال يبلغ ١٠٠ مليون دولار أمريكي لتقوم بتنفيذ مشاريع تجارية في مجالات تصنيع وتسويق وتربية الأسماك والأحياء البحرية الأخرى. ثم صدرت توصية بمد أجل

الاكتتاب الإعلان عن تأسيس الشركة بما تم تغطيته من رأس المال، رغم أنه لم يتجاوز قرابة ٥ مليون دولار.

(٣/٣) صناعة المحركات والجرارات والشاحنات: أوصى المؤتمر الثاني أيضا بالنظر في إنشاء "شركة كبرى لصناعة المحركات والجرارات والشاحنات" تبدأ بإنتاج القطع وفق احتياجات خطوط التجميع القائمة في الدول العربية، على أن تضع نظاما لإقامة قاعدة عريضة من الصناعات الهندسية متوسطة الحجم. وانتهى المؤتمر بدعوة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتخصيص إحدى دوراته لدراسة موضوع الصناعات الهندسية بالتعاون مع الأجهزة المتخصصة. وكانت استجابة المجلس بقرار في ١٩٨٤/٢/٩ بدراسة المشاريع المشتركة في نشاط الصناعات الهندسية. والملفت للنظر أن الأستاذ برهان الدجاني، باسم الهيئات الثلاث الداعية إلى المؤتمر في ختام المؤتمر الثالث من أن ذلك المؤتمر سبقه تساؤل حول ما إذا كان من الحكمة عقده في حينه بسبب ما صحبه من صعوبات وملابسات. كما أنه أوضح أنه لم يجر عرض تأسيس شركة محددة على ذلك المؤتمر، انتظارا لما تسفر عنه الشركتان سالفتي الذكر اللتان تم تأسيسهما في المؤتمرين الأولين.

(٤/٣) مشروعات أخرى: لاحظ المؤتمر الرابع أن عدم كفاية الجهود الإعلامية عن المشاريع الصناعية يؤدى إلى طرح مشاريع متشابهة في الهدف والمضمون، مما يبعثر الجهود العربية في مجال التنمية الصناعية. وأوصى بإقامة شركة عربية للاستثمار الصناعي في القطاع الخاص تركز على المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم التي تطرح في المؤتمرات، وتؤمن الربط بين فكرة المشروع والتمويل اللازم له والترويج لإنتاجه. وأعلن المؤتمر الخامس عن قيام ثلاث شركات عربية مشتركة في القطر السوري في النقل البحري والثروة السمكية ونقل النفط، بالإضافة إلى ثلاث شركات أخرى وعدد من المشروعات (حوالي ٢٩٠ مشروع) تم التفاهم بشأنها بين المستثمرين بصورة مباشرة. وهكذا تحول المؤتمر إلى منتدى تقدم إليه تقارير عن مناخ الاستثمار في الدول المشاركة. من جهة أخرى، يخصص كل مؤتمر عددا من الحلقات يناقش كل منها المشروعات

الخاصة بقطاع معين، سواء القطاع الزراعي أو الصناعي أو فروع منهما، وقطاع المال والتأمين أو السياحة والخدمات. وتتقدم الجهات المشاركة **ببطاقات تعريف** بمشروعات يجري الاختيار من بينها. وتنشر تقارير المؤتمرات هذه البطاقات كما تشير إليها تقارير مناخ الاستثمار لمؤسسة ضمان الاستثمار.

(٥/٣) اتحاد المستثمرين العرب: وتقرر إنشاؤه في ندوة نظمتها قبيل المؤتمر السادس مؤسسة "الأهرام" المصرية بالقاهرة في أوائل ١٩٩٥ حول "آفاق الاستثمار العربي والقرن الحادي والعشرين"، بناء على اقتراح من الأمانة العامة لمجلس الوحدة، ينطلق من أسلوب مجلس الوحدة في إقامة اتحادات عربية. ويهدف إلى تنمية علاقات الاستثمار العربية، والتوفيق بين مصالح المستثمرين العرب من جهة وبين دعم التنمية والتكامل الاقتصادي العربي من جهة أخرى، وتقديم خدمات حيوية للمستثمر العربي، وإقامة جسور للتعاون بين القطاع العربي الخاص والحكومات ومؤسسات العمل العربي المشترك(١٤٤).

ثامنا – حصيلة المشروعات المشتركة

تشير دراسة أجريت حول المشروعات المشتركة إلى أن هذه المشروعات تنقسم إلى ثلاثة أقسام متساوية تقريبا في العدد: عامة ومختلطة وخاصة. غير أن ما يقرب من نصف رأس المال الكلي، البالغ ٣٠ بليون دولار، يعود إلى القطاع العام، ٣٠ % للقطاع المختلط، و ٢٠ % للقطاع الخاص. وقد قامت الأمانة العامة للجامعة العربية بحصر ميداني ومكتبي للمشروعات العربية-العربية والعربية-الدولية، الثنائية ومتعددة الأطراف وإن كانت الجهود في هذا الشأن تكتنفها صعوبات جمة، لا سيما ضعف معدلات الاستجابة للاستقصاءات المعدة لهذا الغرض. ويلخص جدول (٣٠) ما توفر من معلومات في منتصف الثمانينات:

جدول (٣٠) المشروعات العربية والعربية الدولية المشتركة

القطاعات	عدد المشروعات			رؤوس الأموال (بمليون دولار)		
	ثنائية	متعددة	جملة	ثنائية	متعددة	جملة
مشروعات عربية/عربية:						
صناعة تحويلية	٥٨	٣٦	٩٤	٢٠٤٧	٢٧١١	٤٧٥٨
تمويل	٥٤	٦٩	١٢٣	٢٠٩٩	٦١٦٨	٨٢٦٧
أخرى	٩٨	٧٦	١٧٤	١٣٥٥	٧٠٠٠	٨٣٥٥
جملة العربية	٢١٠	١٨١	٣٩١	٥٥٠١	١٥٨٧٩	٢١٣٨٠
مشروعات عربية/دولية:						
صناعة تحويلية	٥٣	٤٥	٩٨	٣٤٠٦	٢٧٩٩	٦٢٠٥
تمويل	٥١	١٠٤	١٥٥	٨٥٠	٥٤٢٥	٦٢٧٥
أخرى	١٣٤	٥٢	١٨٦	١٢٤٠	٦٢٨	١٨٦٨
جملة الدولية	٢٣٨	٢٠١	٤٣٩	٥٤٩٦	٨٨٥٢	١٤٣٤٨

المصدر: سميح مسعود: المشروعات العربية المشتركة، الواقع والآفاق. ص ٤٢-٤٣

(*) قطاع التمويل يشمل شركات الاستثمار والتأمين والمصارف.

وتابعت أمانة الجامعة استكمال دليل المشروعات المشتركة في ١٩٨٧ وأصدرت دليلين تفصيليين لكل من قطاعي الصناعة والتمويل يعدلان بياناتهما على نحو ما هو مبين في جدول (٣١). ويعود التفاوت الكبير بين تقديرات الجدولين إلى أن الاستجابة للحصر الميداني كانت دون ٥٠ % مما دفع إلى الاستعانة بمصادر أخرى. ويتضح من المقارنة بتقديرات أحدث مدى الفروق في التقديرات. فقد أشار تقرير للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار إلى أن عدد المشروعات الاستثمارية التي تم حصرها في الدول العربية حتى نهاية عام ١٩٩١ بلغ (٤١٩٩) مشروعا جملة رؤوس أموالها المدفوعة ٢١,٣ مليار دولار أمريكي أي ٨٣,٢ % من إجمالي رؤوس أموالها الاسمية. وقد بلغت قيمة المساهمات العربية أي الأموال المتدفقة بين الدول العربية ١١.٤ مليار دولار أمريكي، تعادل ٥٣,٨ % من رؤوس الأموال المدفوعة، أما النسبة المتبقية فمصدرها إما مساهمات محلية

أو مساهمات أجنبية من خارج الوطن العربي. ويشير تقرير المؤسسة عن ١٩٩٣ إلى أن عدد المشاريع التي أمكن الاتصال بها ارتفع إلى (٤٨١٥) مشروعا.

جدول (٣١) المشروعات المشتركة في قطاعي الصناعة والتمويل

القطاعات	عدد المشروعات			رؤوس الأموال بمليون دولار	
	ثنائية	متعددة	جملة	الاسمية	المدفوعة
مشروعات عربية/عربية:					
صناعة تحويلية	٣٩	٣٠	٦٩	٥٢٢١	٤٨٤٥
تمويل	٣١	٤٩	٨٠	١٣٨٦٠	٥٧١٦
مشروعات عربية/دولية:					
صناعة تحويلية	٢٧	٣٧	٦٤	٥٩٩١	٤٦٤٩
تمويل	٢٥	٧٢	٩٧	١٣٩٧٩	١١٠٩٥
جملة المشروعات المشتركة:					
صناعة تحويلية	٦٦	٦٧	١٣٣	١١٢١١	٩٤٩٤
تمويل	٥٦	١٢١	١٧٧	٢٧٨٣٩	١٦٨١١

المصدر: الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية (الأمانة العامة للجامعة) (م ٥/د - ١٤٠ و ١٨٣، تونس ١٩٨٩).

وتعني الأرقام السابقة أن إجمالي رؤوس الأموال كان ٢٥,٦ مليار دولار. ويكفي أن نشير إلى أن إجمالي الاستثمار المحلي في البلدان العربية في سنة واحدة هي سنة ١٩٩٣ بلغ ١١٠,٢ مليار دولار، كان نصيب الدول غير النفطية منها ٣٠ مليار، وارتفع نصيبها إلى ٣٩,٤ مليار دولار في ١٩٩٦ من إجمالي استثمار ١٢١,٥ ثم بلغ ٥٤,٥ مليار في ١٩٩٨ من إجمالي ١٣٠,٢. نذكر أيضا أن خدمة الديون العربية بلغت ١٧,٧ مليار دولار في سنة واحدة هي ١٩٩٢ وذلك عن ديون جملتها ١٤٢,٤ مليار دولار؛ وارتفع الإجمالي إلى ١٥١,٤ في ١٩٩٧ خدمتها ١٢,٠ مليار. وخلال أزمة الخليج تسربت إلى خارج الوطن العربي (من الدول النفطية أساسا) تحويلات رسمية وخاصة بلغت ٥١ مليار دولار أمريكي بينما فقد العرب ما يساوي جملة استثماراتهم الخارجية بضربة واحدة !.

تاسعا – العقبات التي تواجه المشروعات المشتركة

(١) المشروعات العامة

توقف أداء الشركات التي أقامتها أجهزة العمل المشترك أو باتفاق بين حكومات عربية على طبيعة القطاع الذي تعمل فيه. واتخذت بعض هذه الشركات شكل شركات قابضة، تسعى إلى تمويل مشروعات في قطاعات معينة أو بصورة عامة، أو إلى إقراضها في مختلف البلاد العربية. وتعرضت هذه الشركات إلى عدة صعوبات فيما تقدمه من استثمار مباشر أو إقراض على أسس تجارية:

- ضعف إقبال الدول على المساهمة في الشركات القابضة، و سداد أقساط مساهمتها فيها.
- نقص المعلومات اللازمة للاستثمار المباشر، وعدم توفر دراسات عن مشروعات فعلية، وخبرات قادرة على إجرائها، مما حول بعض هذه الشركات إلى صناديق مالية تستثمر أموالها في الخارج.
- وضعف أسواق رأس المال الذي يحول دون إقدام المستثمرين المحليين، لا سيما الصغار على المشاركة.
- تفضيل عدد من الدول الاقتراض عن المشاركة في رأس المال على أسس تجارية.
- الضعف السائد في قطاعات الإنشاءات والتجهيزات أدى إلى ارتفاع كلفة الاستثمار وإلى تفتت الأسواق المحلية، مما أضعف من جدوى مشروعات تهم الدول التي تحتاج إلى تمويل إضافي على أسس تجارية.
- تفضيل بعض الدول، تحت ضغط الاعتبارات التنموية، تغليب التمويل الميسر باقتراض تعاقدي على التمويل التجاري، وقيام بعضها إقامة مؤسسات مالية محلية تقدم تمويلا متوسط الأجل بأسعار مدعومة.
- عدم تحقق معايير الإقراض التي تعمل بها المؤسسات المالية الدولية وارتفاع المخاطر في الدول النامية.
- بالمقابل عدم سعي الدول التي تتوفر فيها هذه المعايير للحصول على تمويل خارجي، لما لديها من وفرة.

♦عدم التزام الدول بالاتفاقية الموحدة للاستثمار.

♦تعرض عملات بعض الدول لانخفاض مستمر في أسعار صرف يهدد قيمة أصول المستثمرين.

♦نقص كفاءة الإدارة بسبب التدخل في اختيار الكوادر العليا وفق اعتبارات لا علاقة لها بالكفاءة الإنتاجية، والتذرع باعتبارات غير اقتصادية بدعوى اعتبارات التنمية.

♦نقص العمالة الفنية المدربة، ومطالبة بعض الشركات بإعفائها من الخضوع إلى تشريعات العمل والأجور والتأمينات السارية في دول المقر ووضع لوائح خاصة بتنظيم كافة شؤون العاملين في هذه الشركات.

♦التدخل الحكومي في تحديد الأسعار والأجور وشروط التشغيل إلى ضعف ربحية عدد من المشروعات، وضغط بعض الحكومات على شركات مشتركة للمساهمة في مشروعات لم تستكمل دراسة جدواها.

عدم اهتمام الدول بمنح المشروعات مزايا وحصانات مناسبة، أو منع الازدواجية، أو تفضيل منتجاتها في التبادل الداخلي أو الخارجي، أو تقديم مزايا تنافسية لمنتجات الشركات في مواجهة المنتجات الأجنبية.

(٢) معوقات تدفق المال العربي

قرر اجتماع وزراء المال والاقتصاد العرب المنعقد في الرباط، إبريل ١٩٧٦، للنظر في مشروع اتفاقية صندوق النقد العربي، تشكيل لجنة سداسية من الدول المصدرة والمستوردة لرأس المال (المغرب ومصر والأردن والعراق والكويت والسعودية) تقوم ببحث ميداني للتعرف على وجهة نظر المستثمرين فيها حول الأسباب المعوقة لانسياب الأموال بين الدول العربي. وقد كان هذا البحث (إضافة إلى تقرير لجنة خبراء تقييم العمل المشترك) الأساس في صياغة وعقد الاتفاقية الموحدة للاستثمار. وقد أوردت اللجنة في تقريرها ٣١ سببا عبرت عنه الجهات التي شملها البحث الميداني:

(١/٢) عقبات قانونية وتشريعية وعددها خمسة: عدم وجود تشريعات أو لوائح أو حتى بيانات تحدد حقوق المستثمر والتزاماته – عدم استقرار القوانين – تعدد تفسيرات

القوانين واللوائح والاتفاقيات – عدم وضوح القوانين والسياسات الضريبية – عدم ملاءمة التشريعات الجمركية.

(٢/٢) **عقبات تنظيمية ومؤسسية** وتشمل عدم وجود ثلاثة أنواع من المؤسسات: مؤسسات مالية ومصرفية كفئة – مؤسسات توفر المعلومات عن فرص الاستثمار والنشاطات الاقتصادية – أو لدراسات الجدوى.

(٣/٢) **عقبات إدارية وسلوكية** وعددها ستة: نقص الخبرات والكفاءات – التعقيدات والإجراءات الإدارية – تعدد الأجهزة والازدواجية وتضارب الاختصاصات – عدم وجود أفكار جاذبة – وجود وسطاء غير شرعيين في عمليات التمويل (إشارة مستترة إلى الفساد) – نظرة الشك والريبة إلى المستثمر العربي.

(٤/٢) **عقبات هيكلية** وتتضمن سوء الاتصالات والمواصلات (وضعف قطاع الإنشاء والبنية الاقتصادية).

(٥/٢) **عقبات مالية** وعددها خمسة: تعدد أسعار الصرف – عرقلة سياسة التسعير وتأثيرها على الربحية – عوائق تحويل الأرباح – عدم الوفاء بالالتزامات – فرض رسوم جمركية على الأصول العينية اللازمة لإقامة المشروعات.

وفي ضوء التقييم الذي أعدته اللجنة السداسية للشركات العربية المشتركة حول هذه الشركات في أواخر عام ١٩٧٧، أوصى المجلس الاقتصادي بتشجيع قيام مثل هذه الشركات، مع وضع الصيغة المناسبة للتنسيق بينها، وبما يحقق عدم الازدواجية ويعزز التكامل والعمل العربي المشترك. من جهة أخرى بدأت مؤسسة ضمان الاستثمار في ١٩٨٥ سلسلة من تقارير مناخ الاستثمار تلخص فيها نتائج بحث بالعينة على عدد من المستثمرين العرب، للتعرف على عوامل الجذب والتنفير، وتقديرهم لأهمية كل من العناصر سالفة الذكر. وأشار تقرير المؤسسة لعام ١٩٩٣ إلى أن أهم العناصر الجاذبة : تمتع القطر المضيف بالاستقرار السياسي والاقتصادي – حرية تحويل الأرباح وأصل الاستثمار إلى الخارج – استقرار سعر صرف العملة المحلية – سهولة إجراءات الحصول على الترخيص بالاستثمار وسهولة التعامل مع الجهات الرسمية. بالمقابل فإن أهم العناصر

المعوقة للاستثمار تشمل: عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي – الروتين والبيروقراطية وصعوبة التسجيل والترخيص – عدم وضوح واستقرار قوانين الاستثمار – عدم ثبات وتدهور سعر صرف العملة المحلية – عدم الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية – عدم توفر قوانين لتشجيع الاستثمار – عدم توفر الكفاءات اللازمة للمشاريع.

(٣) معوقات المشروعات المشتركة الخاصة

لخص تقرير المؤتمر الثالث للمستثمرين العرب معوقات الاستثمار في مشروعات مشتركة كما يراها رجال الأعمال في الآتي:

- ♦عدم وضوح الاستراتيجيات الإنمائية طويلة الأمد، وعدم وضوح توجهات السياسات الاقتصادية.
- ♦قصور دراسات الجدوى الاقتصادية.
- ♦تخلف البنيات الأساسية مما يؤثر على مردودية الاستثمار.
- ♦البيروقراطية والتعقيدات في الأجهزة المعنية بالاستثمار.
- ♦وجود قدر من عدم الاستقرار الاقتصادي، خاصة في معدلات النمو وأسعار الصرف والقوانين والتشريعات.
- ♦وجود تجارب استثمارية متفاوتة الحظوظ من النجاح لأسباب عديدة من أهمها افتقاد الإدارة العلمية الحديثة والمتخصصة.

وهذه القائمة تتشابه إلى حد كبير مع القائمة التي واجهت الشركات العامة. وقد توصل المؤتمرات الثالث إلى الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب إلى عدد من التوصيات يمكن تبويبها على النحو التالي:

(١/٣) إزالة ما يعترض المشروعات المشتركة من **معوقات تمويلية أو تسويقية**، ومعاملة منتجاتها وخدماتها عين معاملة مثيلاتها الوطنية، حرصا على إنجاح المشروعات القائمة والاستفادة من طاقاتها الإنتاجية كاملة، وحفز إقامة مشروعات جديدة. ونظرا لأهمية مشاريع الأمن الغذائي، جرى التأكيد على قيام الدول المضيفة للمشاريع الزراعية الإنمائية بمعالجة العقبات التي تحول دون انسياب الأموال إليها ، لا سيما عدم استقرار أسعار

الصرف، وفرض تسعيرة محددة للإنتاج، وعدم استقرار السماح بـالتصدير، وصعوبات أنظمة العمل.

(٢/٣) فتح الأسواق العربية أمام المنتجات العربية بتوفير شروط أفضل لها في مواجهة منافسة المنتجات الأجنبية، وإزالة ما يعترض انتقالها من عقبات مع توفير التمويل الميسر والضمانات اللازمة لتنمية وتوسيع حجم التجارة البينية العربية. وجرى التأكيد على أهمية برنامج تمويل التجارة العربية البينية لدى صندوق النقد العربي، وبرامج البنك الإسلامي لتمويل التجارة، وهي برنامج تمويل الواردات وبرنامج تمويل الصادرات (الأطول أجلا) ومحفظة البنوك الإسلامية. ودعوة رجال الأعمال والمستثمرين العرب للتعرف على هذه البرامج والاستفادة منها. كذلك اقترحت حلقة الصناعات الهندسية في المؤتمر الثالث للمستثمرين العرب عقد ندوة حول معالجة المشاكل التي تحد من توجه رجال الأعمال العرب إلى الاستثمار العربي، والتغلب على عدم فتح الأسواق العربية أمام منتجاتهم، والنظر في تحديد دور المنظمات العربية المتخصصة، والعلاقة بين هذه المنظمات والشركات العربية المشتركة وبين رجال الأعمال والمستثمرين العرب. وأوصت حلقة الصناعات الكيماوية في نفس المؤتمر، في معرض التأكيد على أهمية الأسواق العربية، بتطوير فكرة السوق العربية المشتركة وإجراء الدراسات حولها انطلاقا من الأوضاع الراهنة في الأقطار العربية.

(٣/٣) وقد عاد المؤتمر الخامس (دمشق، ١٩٩٣) إلى قضية التجارة البينية فأشار إلى أن هناك عوامل إيجابية لتنمية التجارة العربية البينية، من بينها وجود الإطار التشريعي والقانوني والمؤسسي، وسياسات الإصلاح الاقتصادي التي بدأتها بعض الدول العربية، ووجود فوائض لبعض السلع الصناعية والزراعية العربية، فضلا عن التجمعات الاقتصادية الإقليمية التي من شأنها أن تساعد في تطوير التجارة بين مناطق مختلفة من الوطن العربي. واقترح المؤتمر استراتيجية لتنمية التجارة العربية البينية، ترتكز على الأمور التالية:

- تحرير انتقال السلع العربية من كافة القيود الجمركية وغير الجمركية، على أن يتم ذلك باتفاق شمولي يتناول جميع السلع والقيود، ويحدد بوضوح زمني كيفية استكمال

تحريرها، دون حاجة لاستخدام أساليب التفاوض، وذلك على غرار النهج الذي اتبعته اتفاقية روما (١٩٥٧) لإقامة السوق الأوروبية المشتركة. وهكذا أدرك المؤتمر ما أدت إليه اتفاقية تيسير التبادل التجاري من تراجع في هذا المجال.

- تنشيط الاستثمارات العربية المشتركة في البلاد العربية.
- تنشيط وسائل التمويل للتجارة العربية.
- تبسيط إجراءات الانتقال للأفراد ورجال الأعمال
- الاهتمام بذوق ورغبات المستهلك العربي، وتكثيف جهود الترويج وإقامة المعارض.
- التوسع بالعلاقات التجارية العربية من المستوى الثنائي إلى المستوى المتعدد الأطراف.

(٤/٣) التأكيد على أهمية **تطوير وربط أسواق الأوراق المالية العربية** لكي تلعب دورا أكثر فاعلية في تشجيع وجذب الاستثمارات العربية في المنطقة العربية، ولإتاحة الفرصة أمام طرح وإدراج الأوراق المالية للشركات العربية القائمة وحديثة التأسيس لما يوفره ذلك من فاعلية لحركة الاستثمار العربي. والتوصية بدعم ومؤازرة استراتيجية وبرنامج عمل صندوق النقد العربي لتطوير الأسواق المالية العربية.

(٥/٣) تعزيز **دور المؤسسات المالية العربية** ومدها بموارد جديدة تمكنها من المساهمة في تشجيع وتنمية الاستثمارات وتوظيفها داخل الوطن العربي وفقا لمعايير السيولة والربحية والسلامة، والقيام بدور الأمين على الأموال العربية المستثمرة في الخارج من مخاطر التآكل التي تتعرض لها، نتيجة التقلبات في أسعار الصرف والفوائد والأسهم والمعادن، ومخاطر المصادرة والتجميد التي قد تتعرض لها. ودعوة المصارف الإسلامية والتقليدية إلى تعزيز إمكانيات التعاون فيما بينها وابتكار السبل والوسائل والأدوات الكفيلة بتوزيع وتعميق هذا التعاون، وقيام البنوك التجارية بتقوية أجهزتها الفنية وأجهزة المتابعة للتأكد من استعمال الائتمان في وجهته الصحيحة بناء على أهلية المشروع وليس هوية طالبه أو صاحب المشروع. وتعزيز دور المصارف المركزية والسلطات النقدية في مساندة البنوك في الظروف الصعبة، وتطوير أدوات وأساليب الضبط ومراقبة الائتمان.

(٣/٦) إشراك القطاع الخاص العربي في الشركات العربية المشتركة القابضة القائمة، في مجالي الملكية والإدارة، مع إدخال تعديلات في اتفاقيات إنشاء هذه الشركات تجيز لها طرح الأسهم والسندات في الأسواق المالية العربية.

(٣/٧) التأكيد على أهمية ما أسمته الأمانة العامة لاتحاد الغرف العربية "إطار قومي للمشروعات المشتركة"، الذي رؤي أن يتضمن العناصر التالية

- ♦وجود الصيغة القانونية التي يجب أن تتخذها المشروعات المشتركة، وهو ما طالب به مجلس الوحدة منذ البداية، ولكنه لقي أذنا صماء كما سبقت الإشارة.
- ♦توفير الوضوح بالنسبة لاستراتيجيات وسياسات التنمية في البلدان العربية وهو ما يجب أن تتولاه المنظمات الرسمية والمؤسسات الاقتصادية العربية التي عليها أن تبنيها على أساس الخطة القومية الإنمائية التي تضعها الجامعة العربية (المجلس الاقتصادي)، وقد رفضت فكرتها كما سنرى.
- ♦قيام المنظمات والمؤسسات العاملة في مجال العمل الاقتصادي العربي المشترك بالمساعدة في إعداد دراسات الجدوى. والواقع أن جانبا كبيرا من أعمال المؤتمر يدور حول ملفات المشروعات project profiles التي تعدها المنظمات العربية المتخصصة، خاصة منظمة التنمية الصناعية، كما تقوم المؤسسة العربية لضمان الاستثمار بنشر قوائم بها في تقاريرها السنوية عن مناخ الاستثمار، بما في ذلك ما تعرضه الدول ذاتها.
- ♦إيجاد النظم الكفيلة بتدعيم الروابط بين المشروعات المشتركة وبعضها البعض (مثلا بقيام المشروعات المالية بتوفير التمويل للمشروعات الإنتاجية) والتنسيق والتعاون بينها في مجال التسويق أو البحوث والدراسات.
- ♦قيام المشروعات المشتركة بالتفاعل مع البيئة المحيطة بها، بالمساهمة في النشاطات المتصلة بالتنمية، كالبرامج التدريبية واستيعاب التقانة.

(٣/٨) وقد طالب المؤتمر الخامس بإقامة "الشركة العربية المشتركة" القادرة على التعامل في جميع الدول العربية، على أن تؤسس بموجب اتفاقية تعقد بين الدول العربية وتسجل

لدى محكمة الاستثمار العربية في جامعة الدول العربية. ويكون لها حق الدخول في أي دولة عربية باعتبارها شركة وطنية. وتناط جميع الأمور القضائية والرقابية والتحكيمية لهذه الشركات بالمحكمة العربية للاستثمار.

(٩/٣) وفي نطاق الاهتمام المكثف بالأنشطة المتعلقة بالأمن الغذائي، أكدت حلقة الزراعة في المؤتمر الثالث وجود درجة عالية من الترابط بين مختلف الأنشطة الزراعية، وبينها والفروع الاقتصادية الأخرى، وهو ما يدعو إلى أهمية الاستثمار الزراعي المتكامل والمترابط والمنظم. ويعتبر هذا تكرارا للظاهرة التي شوهدت في تجارب التخطيط القطري للتنمية، التي أخذت بالمدخل المشروعي، فاكتشفت سريعا أن هناك حاجة للنظرة الشمولية لتجنب الإهدار الراجع إلى غياب التنسيق.

(٤) المطالبة بالعودة إلى المحور التجاري

دفع تراخي مسيرة التكامل، بما في ذلك محدودية حصيلة المشروعات المشتركة ذاتها، إلى مطالبات بالعودة إلى "المحور التجاري"، بعد أن كانت التبريرات التي تساق من أجل التركيز على هذه المشروعات تقوم على وصول هذا المحور إلى طريق مسدود وضرورة التحول إلى محور "الاستثمار والإنتاج". بل إن أمين عام اتحاد الغرف أكد أن "أي تصور واقعي لمستقبل التكامل العربي يجب أن ينطلق من المحور التجاري وذلك لسببين، أولهما أن هذا المحور هو المحور الوحيد القادر على إحداث تكامل اقتصادي بين أية مجموعة من الدول؛ وثانيهما أن الحكومات العربية أبدت في الفترة الأخيرة اهتماما خاصا به" من خلال ضمان الصادرات البينية وبرنامج تمويل التجارة إضافة إلى اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري. ولذلك طالب بدعوة مؤتمر قمة ليقرر خلق منطقة عربية للتجارة الحرة (وهو ما تحقق في ١٩٩٦). وإذا كان الأمر يتم في رأيه تدريجيا على مدى ١٠ سنوات، فإن أمانة مجلس الجامعة طالبت بالتحرير الفوري[١٤٥]. وهكذا تبنّى المؤتمر السادس للمستثمرين "المحور التجاري كمحور للتعاون والتكامل الاقتصادي العربي، والسعي إلى تحرير جميع السلع دون تمييز أو استثناء من كافة القيود" وذلك إضافة إلى تشجيع الاستثمارات العربية البينية بما ينسجم مع الأهداف التنموية في البلاد العربية. وكان

المؤتمر السادس أكثر صراحة في هذا التوجه، حيث وضع أول توصياتـــه علـــى النحـــو التالي[١٤٦]: "إن الإطار الوحيد لدعم مسيرة الاقتصاد العربي في ظل المتغـــيرات الدوليـــة الحالية والتكتلات القائمة هو قيام منطقة التجارة الحرة العربية وصولا إلى السوق العربيـــة المشتركة، واتخاذ الخطوات العملية اللازمة لذلك". كما طالب بتشكيل لجنة متابعـــة لتنفيـــذ توصيات المؤتمر، والسعي لدى الملوك والرؤساء العرب للتوجه نحو الإسراع بإقامة سوق عربية موحدة. من جهة أخرى طلب المؤتمر إلى المؤسسات العربية المالية، وبصفة خاصة المشترك منها، توسيع رقعة تعاملها بحيث تشمل القطاع الخاص.

عاشرا - الخلاصة

يتضح مما سبق أن منهج المشروعات المشتركة، عجز حتى الآن عن أن يحقـــق مـــا علق عليه من آمال. وقد أوضحت التجربة أنه ليس بديلا عن المناهج الأخرى. فالداعين له يعتبرون الخطوات التكاملية التي ترشحها النظرية التقليدية للتكامل، شروطا لتســـهيل قيـــام المشروعات ونجاحها. بل إن تعثره أوضح أهمية الأخذ بتلـــك المنـــاهج، كمـــا أظـــهرت الممارسة أن المبادرات الفردية والانصياع لتلقائية قوى السوق غير كافية، فلا بد من قيـــام الأجهزة الرسمية بتوفير الأطر القومية اللازمة وتهيئة متطلبات التنسيق الإنتاجي، القطاعي والكلي، وإيضاح الأسس التي يقوم عليها الترابط بين قطاعات الاقتصاد العربـــي، قطريـــا وقوميا، وهو ما يعيدنا إلى أهمية مدخل التكامل الإنتاجي الذي أثبتت تجارب الدول الناميـــة ضرورة الأخذ به. وما أثير بشأن دور القطاع الخاص وتحرير المبادلات التجارية العربيـــة وتعزيز الأسواق المالية يعتبر من الشروط الضرورية للتنمية والتكامل، غـــير أن الحاجـــة تظل كاملة إلى تخطيط قومي تتضح فيه الاستراتيجيات والأولويات. وتشير التجربة إلى أن هناك ثلاث صيغ تتداخل في الجهود المبذولة في هذا المجال هي:

الشركات المشتركة القابضة النوعية.

الشركات المشتركة القابضة العامة.

المشاركة في تمويل مشروعات قطرية أو مطروحة على أساس قومي.

فالصيغة القابضة هي نقل للأموال من مراكز اتخاذ قرارات استثمارية إلى أخرى، دون أن تتحرك الأموال فعلا إلى الاستثمار الإنتاجي إلا إذا صيغت مشروعات وثبتت جدواها. أي أن الأمر لا يعدو أن يكون تنظيما لعرض رؤوس الأموال. وقد حاولت الجهات المنظمة لمؤتمرات رجال الأعمال الدعوة إلى شركات قابضة نوعية، لكن الجهود جاءت مخيبة للآمال، لأن الاستثمار فيها هو استثمار مالي أي تصرف في مدخرات وليس تحريكا لجانب الطلب، على الرغم من أن السبب في اختيار الشركات المقترحة كان الشعور بوجود طلب كبير في المجالات المختارة. غير أن التعرف على المشروعات ودراسة جدواها والعمل على تنفيذها يتطلب نوعية أخرى من البشر، هي التي يفتقدها الوطن العربي والتي لا يكون للحديث عن قطاع خاص معنى في غيبتها. ولا يكفي أن يسيطر كبار المساهمين على الشركات المنشأة وتلقى إليهم ملفات أو أفكار لبعض المشروعات لكي يتحركوا باقتدار، فهذا يتنافى مع ما يراد استثارته من روح المبادرة. بالمثل فإن الشركات القابضة العامة (متعددة مجالات النشاط) يمكن أن تحقق نوعا أفضل من الترابط بين الأنشطة والتنافس فيما بينها. غير أن هذا يضاعف من مطالب توفر قدرات مناسبة لدى القائمين عليها، وتبقى الصيغة الأنسب هي الشركات النوعية في قطاع التمويل (بالحافظة)، وهو ما يعني أن تقوم جهات أخرى بدراسة وإعداد المشروعات، ثم الترويج لها.

تبقى إذاً الصيغة الثالثة، والتي تتولى فيها أجهزة قطرية أو قومية إعداد دراسة المشروعات ثم الترويج لها. وفي غيبة تصور (قومي أو حتى قطري) عن العلاقة بين القطاعين الوطني والمشترك، تنحصر العملية في سعي إلى إيجاد تمويل خارجي لمشروعات قطرية، تظل تجاهد في الحصول على نصيب من الأسواق العربية، وهو ما يتنافى مع إحدى الخصائص الهامة للمشاريع المشتركة، وهي أنها مشاريع كبيرة النطاق. ولذا فمن المهم الفصل بين قضيتي التمويل الخارجي لمشروعات قطرية - حتى ولو كانت موجهة للتصدير، سواء للسوق العربية أو العالمية - والمشروعات المشتركة التي تتطلب تعدد الجهات المساهمة فيها لتحقيق أحد أمرين أو كليهما:

◆توفر عناصر إنتاجية (المال ليس أحدها بحكم التعريف) في أقطار مختلفة يراد الجمع بينها على نحو أكثر كفاءة.

◆كبر النطاق الاقتصادي، سواء الفني أو الاقتصادي.

وعلى الرغم من الدعاوى المتكررة بضرورة الإسراع بتكتل عربي في مواجهة التكتلات التي يشهدها العالم، فإن الدعاوى المصاحبة للتفريد (الخصخصة)، والأحداث التي لا تزال تتلاحق منذ كارثة الخليج، تجعل أكثر الاحتمالات ترجيحا تحرك رؤوس أموال خاصة للمشاركة في مواكب التفريد التي تتم في الدول مرتفعة المديونية، والتي يفتقر القطاع الخاص فيها إلى الموارد والقدرة على التحرك السريع للاستيلاء على القطاع العام. ويحكم هذه الحركة طبيعة العلاقات القطرية الثنائية، خاصة في ظل استمرار مبدأ الثواب والعقاب الذي أطلقته كارثة الخليج. ونشير في هذا الصدد إلى أن التقارير السنوية لمؤسسة ضمان الاستثمار عن مناخ الاستثمار تشير إلى أن الحركة السنوية للأموال العربية هي بحدود ٢٠٠ إلى ٣٠٠ مليون دولار سنويا. وكان الاستثناء في سنة ١٩٩١ التي بلغ المجموع فيها ٩٢٢,٦ مليار دولار مرجعه ارتفاع نصيب مصر إلى ٦٥١,٣ مليون (تاركا ٢٧١,٣ مليون لباقي الدول) منها ٥١٠,٤ من الكويت و ٧٠,٦ من السعودية. ثم تراجع الرقم إلى ٤٨٣,٨ في ١٩٩٢ (ثلاثة أرباعها، ٣٦٣,٣ لمصر) ثم إلى ٣٠٨,١ في ١٩٩٣ (ثلثها، ١٠٤,٥ لمصر). وابتداء من ١٩٩٥ بدأت المؤسسة تعتمد التقارير الرسمية. ويشير تقرير ١٩٩٩ إلى أن جملة التدفقات البينية خلال ١٥ عاما، ١٩٨٥-١٩٩٨ بلغت ١٣,٢ مليار دولار، منها ١,٦ مليار دولار في ١٩٩٧، و ٢,٣ مليارا في ١٩٩٨، مما يوحي باتجاه عام صعودي، تراجع في ١٩٩٩ إلى ٢.٢ مليار دولار[١٤٧].

ولعل المطالبات المتوالية بتطوير الأسواق المالية القطرية والعمل على الربط بينها، تأخذ شكل جهود أكثر فاعلية. ويلاحظ في هذا الصدد وجود محاولات مكثفة للحث على الأخذ بأساليب تصنف على أنها إسلامية، رغم أنها ظلت حتى الآن تركز على التبادل التجاري، واختلطت في بعض صورها بأسلوب توظيف الأموال الذي أدى إلى كارثة هزت الاقتصاد المصري. ويقتضي الأمر أن تستوعب محاولات تطوير الأسواق المالية ما

تطرحه هذه الأساليب من بدائل، وتعالج ما يثيره بعضها من صعوبات في وجه أساليب تقليدية لتجميع المدخرات، وتخلو من شبهة الربا التي تعتبر السند الرئيسي للجهات التي تدعو للأساليب الإسلامية.

ولكن تظل القضية الأساسية هي أن النظرة التي تحكم المجلس الاقتصادي بعيدة عن تحقيق متطلبات النهوض بالعمل المشترك عامة والمشروعات العربية المشتركة على وجه الخصوص. ولا يبدو أنه يريد السماح لمجلس الوحدة بالمضي في تحقيق محاولاته التكاملية، وهو ما لا يمكن تفسيره إلا باختلاف العضوية، أي تأثير البلدان غير الأعضاء في مجلس الوحدة الاقتصادية العربية. فضلا عن ذلك فإن تدخله المستمر في أعمال المنظمات المتخصصة وتغليبه النظرة المحاسبية بدلا من العمل على تعزيز جهود هذه المنظمات في إعداد دراسات المشروعات المشتركة والترويج لها، حد من قدرة تلك المنظمات على النهوض بالمهام التي كانت الداعي لإقامتها.

هوامش الفصل السابع

(١٢٠) القرارات الخامس والسادس والسابع للاجتماع المذكور. أنظر صص ١٦-١٧ من، الأمانة العامة للجامعة: **مجموعة قرارات وتوصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، ١٩٥٣-١٩٨٠**. المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، تونس، ١٩٨٠.

(١٢١) أنظر في قضايا التعريف، القسم أولا من الفصل الثامن، صص ٦٧٧-٧٤٤ من محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق. أنظر أيضا صص ١٥٣-١٥٧ من، عبد الوهاب حميد رشيد: **الدور التكاملي للمشروعات العربية المشتركة: الطموحات والأداء**. كاظمة للنشر والترجمة للتوزيع، الكويت، ١٩٨٥. كذلك، البحوث المنشورة في أحمد جامع (محرر): **ندوة المشروعات العربية المشتركة** (ندوة نظمتها الأمانة العامة لمجلس الوحدة بالاشتراك مع معهد التخطيط القومي في القاهرة والمعهد العربي للتخطيط في الكويت. القاهرة ١٤-١٨/١٢/١٩٧٤). المطبعة العربية الحديثة، القاهرة، ١٩٧٦. أيضا بحوث، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية: **وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة**. (الدوحة قطر ٢٨-٣٠/١١/١٩٨٢). أيضا بحوث، المعهد العربي للتخطيط بالكويت: **ندوة منهجية التخطيط القومي وإعداد المشروعات العربية المشتركة** (بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء، الكويت ٥-٧/٣/١٩٨٣). الكويت، ١٩٨٣. أنظر أيضا، محمد هشام خواجكية: "التخطيط التكاملي على مستوى المشروعات"، صص ١٠٣-١٣٤ من، المعهد العربي للتخطيط والأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي: **بحوث ندوة التخطيط التكاملي بين دول مجلس التعاون الخليجي** (دبيّ، ١٤-١٦/٢/١٩٨٧). كذلك، سميح مسعود برقاوي: **المشروعات العربية المشتركة، الواقع والآفاق**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيار/مايو ١٩٨٨.

(١٢٢) مشار إليه في، ص ١٩٥ من، مرفت بدوي: تجربة الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي في تحديد وإعداد وتمويل المشروعات العربية المشتركة"، صص ١٩١-٢٢٠ من، **وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة**. مرجع سابق، ١٩٨٢.

(١٢٣) أنظر، إبراهيم شحاتة: "الصيغ المختلفة إنشاء المشروعات العربية المشتركة". صص ٦١٥-٦٥٣ من، **ندوة المشروعات العربية المشتركة**، مرجع سابق، ١٩٧٦. أنظر أيضا صص ٦٩٧-٦٩٨ من، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق، ١٩٨٦.

(١٢٤) أنظر محمد لبيب شقير: "المفهوم التكاملي للمشروع المشترك"، صص ١٥-٢٤ من، **وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة**. مرجع سابق، ١٩٨٢. أنظر له أيضا، صص ٦٨١-٦٩٤ من: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق، ١٩٨٦.

(١٢٥) أنظر ص ٦٨٤ من: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق، ١٩٨٦.

(١٢٦) أنظر ص ٤٦٩ من، محمد العمادي: "تجربة الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي في المشروعات العربية المشتركة". صص ٤٦٥-٥١٤ من، **ندوة منهجية التخطيط القومي وإعداد المشروعات العربية المشتركة**. مرجع سابق، ١٩٨٣.

(١٢٧) أنظر، عبد اللطيف الحمد: "الاستثمار المتعدد الأطراف والتكامل الاقتصادي العربي"، صص ٥-٢٠ من، **ندوة المشروعات العربية المشتركة**. مرجع سابق، ١٩٧٤. (وكان الحمد آنذاك مديرا الصندوق الكويتي).

(١٢٨) على حد تعبير، يوسف عبد الله صايغ: "الاندماج الاقتصادي العربي وذريعة 'السيادة الوطنية'". **المستقبل العربي**، السنة الأولى، العدد ٦، آذار/مارس ١٩٧٩. معاد نشره في صص ١٥٩-١٨٧ من، عادل حسين (محرر): **دراسات في التنمية والتكامل الاقتصادي العربي**. مركز دراسات الوحدة العربية، حزيران/يونيو ١٩٨٢.

(١٢٩) أنظر ص ٥٢ من، علي عتيقة: "تجربة منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول في إعداد المشروعات العربية المشتركة"، صص ٥١-٦٢ من، المعهد العربي للتخطيط: **ندوة منهجية التخطيط القومي**. مرجع سابق. ١٩٨٣

(١٣٠) أنظر، عبد العزيز الوتاري: "تجربة منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول في إقامة المشاريع العربية المشتركة". صص ٦٠٩-٦١٨ من، **وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة**، مرجع سابق، ١٩٨٢. أنظر أيضا، الأمانة العامة لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول: "تجربة منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول في مجال المشروعات العربية المشتركة". صص ٦٣-١٠٠ من، **ندوة منهجية التخطيط القومي**، مرجع سابق، ١٩٨٣. وكذلك، علي عتيقة: "تجربة منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول"، مرجع سابق، ١٩٨٣. ولمتابعة تطور العمل بهذه الشركة والشركات الأخرى، أنظر، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول: **تقرير الأمين العام السنوي السادس والعشرون**، ١٩٩٩. صص ٢١٣-٢٢٢؛ والتقارير السابقة.

(١٣١) أنظر في دور هذه الشركة في تمويل مشروعات مشتركة، عبد العاطي صالح: "تجربة الشركة العربية للاستثمارات البترولية مع المشاريع العربية المشتركة". صص ٦١٩-٦٤٤ من، **وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة**، مرجع سابق، ١٩٨٢. وكذلك صص ٦٠-٦١ و ٧٦-٧٩ من، سميح مسعود برقاوي: **المشروعات الصناعية العربية المشتركة، الواقع والآفاق**، مرجع سابق، ١٩٨٨. أنظر أيضا تقارير الأمين العام لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، مرجع سابق.

(١٣٢) أنظر ص ٥٤ من، على عتيقة: "تجربة منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول"، مرجع سابق. ١٩٨٣.

(١٣٣) أنظر صص ٤٧١-٤٧٢ من، محمد العمادي: "تجربة الصندوق العربي"، مرجع سابق، ١٩٨٣.

(١٣٤) أنظر صص ١٦ و ٧٠-٧١ من، الصندوق العربي للإنماء: **التقرير السنوي ١٩٩٩**.

(١٣٥) أنظر ص‌ص ٤٩٠-٤٩١ من، محمد العمادي: "تجربة الصندوق العربي"، مرجع سابق، ١٩٨٣. أنظر أيضا، الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي: **الوثائق القانونية للهيئة.** (اتفاقية الهيئة - نظامها الأساسي - الاتفاق الأساسي الخاص بنشاط الهيئة في السودان). الخرطوم.

(١٣٦) أنظر الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية: **الشركات العربية المشتركة المنبثقة عن مجلس الوحدة الاقتصادية العربية.** المؤسسة الصحفية الأردنية، الرأي، عمان. ١٩٨٠.

(١٣٧) أنظر إبراهيم شحاتة: "الصيغ المختلفة إنشاء المشروعات العربية المشتركة". مرجع سابق. ١٩٧٦.

(١٣٨) أنظر الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **المشروعات العربية المشتركة ومعايير انتقائها.** عمان، أيلول/سبتمبر ١٩٨١.

(١٣٩) أنظر ص‌ص ١٦٠-١٦١ من، سميح مسعود: "المشروعات الصناعية العربية المشتركة؛ نظرة تقويمية" ص‌ص ١٥٥-١٩٦ في، **النفط والتعاون العربي.** المجلد التاسع، العدد الأول، ١٩٨٣. ويلاحظ أن ست شركات أقيمت في السودان وشركة في كل من تونس وتركيا ونيجيريا، والباقي في الدول الخليجية.

(١٤٠) أنظر، عبد الرحمن سالم العتيقي: "تأصيل التكامل الاقتصادي في واقعنا العربي؛ أهمية المشروعات المختلطة، ونظرة على الاقتصاد الإسلامي". ص‌ص ١٧٧-٢٠١ من، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: **مجموعة المحاضرات التي ألقيت في الموسم الثقافي الأول، يوليو-أكتوبر ١٩٧٧.** الجزء الأول، القاهرة، يناير ١٩٧٨.

(١٤١) أنظر "قرارات وتوصية الدورة التاسعة والعشرون لمؤتمر غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية"، ص‌ص ١٢-٢٦ من، الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية: **التقرير الاقتصادي العربي**، العدد ٢٢، كانون الثاني/يناير ١٩٨٧، وبخاصة ص ٢٠.

(١٤٢) أنظر، الأمانة العامة لاتحاد الغرف العربية: "نحو إطار قومي للمشروعات العربية المشتركة". ص‌ص ٣٣٠-٣٣٥ من، **المؤتمر الثاني لرجال الأعمال والمستثمرين العرب.** الدار البيضاء، ٣١-١٠-١٩٨٣/١١/٣.

(١٤٣) أنظر ص ١٣١ من، **التقرير الاقتصادي العربي رقم ٢٤**، للاتحاد العام للغرف، مرجع سابق، ١٩٩٤. أنظر أيضا دراسة برهان الدجاني: "حول العمل الاقتصادي العربي المشترك ومستقبله في خضم المتغيرات العربية". والملحق رقم (١) لها: "الإطار العام للشركة العربية المشتركة"؛ والملحق رقم (٢): "الإطار العام لإشراك القطاع الخاص في الشركات العربية الحكومية المشتركة". ص‌ص ٧٠-٨٧ من، **المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب.** دمشق، ١٧-١٩٩٣/٥/٢٠.

(١٤٤) أنظر، الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **موقف اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية وجهود**

مجلسها في مجال دعم دور القطاع الخاص في التعاون والتكامل الاقتصادي العربي. مذكرة مقدمة إلى المؤتمر السادس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب، الإسكندرية، ٢٩-١٩٩٥/٥/٣١.

(١٤٥) أنظر صص ٨٠-٨١ من الدجاني: "حول العمل الاقتصادي العربي المشترك ومستقبله، مرجع سابق، ١٩٩٣. أنظر أيضا، الأمانة العامة للجامعة: "سبل تنمية التجارة العربية البينية". صص ٨٩-١٢٤، وبخاصة ص ١٠٢ من، **المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب.** مرجع سابق، ١٩٩٣.

(١٤٦) صص ٦ و ١٤ من، **المؤتمر السادس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب.** الإسكندرية، ٢٩-١٩٩٥|٥|٣١.

(١٤٧) أنظر صص ٤٠-٤٢ من، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: **مناخ الاستثمار في الدول العربية،** ١٩٩٩.

الفصل الثامن

المحور القطاعي

مقدمة

يعتبر المنهج الإنتاجي هو المدخل الأكثر ترجيحا بالنسبة لتجمعات الدول الناميـــة، لا سيما في مواجهة عجز المنهج التبادلي عن تحقيق تقدم يذكر على درب التكامل الاقتصادي الإقليمي. وهو يتضمن ثلاثة محاور رئيسية، تناظر المســتويات المعــهودة فــي النشــاط التخطيطي التنموي، وهي المشروع والقطاع والاقتصاد القومي:

- العمل المشترك على مستوى المشروع، من خلال إقامة مشروعات مشتركة تزيد مــن الروابط الإنتاجية بين الاقتصادات أعضاء التجمع الإقليمي، ومن ثم توفر أساسا أفضل للمنهج التبادلي. وقد عالجنا في الفصل السابق هذه المشروعات كامتداد للمدخل المالي، حيث أن البعد المالي هو الذي غلب عليها في التجمع العربي، ولعل هذا كان من أهــم عوامل عجزها عن تحقيق التنسيق المنشود.
- العمل على مستوى القطاع، وذلك إما بإقامة مؤسسات مشتركة في شكل اتحادات بيــن الوحدات الإنتاجية القائمة، سواء كانت هذه الوحدات مشروعات مشتركة أو مشروعات قطرية؛ أو عن طريق إجراء التنسيق القطاعي الذي يســعى إلــى تطويــر الأنشــطة القطاعية على نحو يخلق أساسا أفضل للربط بين الاقتصادات المعنية، ويشمل ضمــن فعالياته التنظيمات المشتركة (المشروعات المشتركة والاتحادات) سالفة الذكر.
- التنسيق الاقتصادي الكلي، الذي يشمل القطاعات جميعا إلى جانب العلاقات بينها.

وسوف نتناول فيما يلي موضوع الاتحادات النوعية ثم ننتقل إلى التنسيق القطاعي فــي القطاعات الرئيسية، على أن نعالج التنسيق الاقتصادي الكلي فيما بعد.

أولا - الاتحادات النوعية

تضم الاتحادات الأجهزة العاملة في قطاع أو نشاط معين بغرض التشاور في الأمور التي تهمها، وتنظيم علاقاتها بالدول التي يقع فيها نشاطهم، وتدبير الخدمات اللازمة لها، والمساعدة في النهوض بالقطاع أو النشاط، بما في ذلك إنشاء منشئات جديدة، وتحقيق التنسيق والتكامل على المستوى العربي. وشهدت الساحة العربية قيام عدد من الاتحادات العربية المهنية والخدمية التي أنشئت بجهود الاتحادات أو المؤسسات القطرية للفئات المهنية، وفي قطاعات خدمية[١٤٨]. وحسب التصنيف الذي أجرته الجامعة العربية، أطلق على هذه الاتحادات إسم "**المنظمات العربية الاقتصادية غير الحكومية**"[١٤٩]. من جهة أخرى تولت منظمات العمل العربي المشترك، إقامة اتحادات يطلق عليها إسم " **الاتحادات النوعية المتخصصة**". وكما كان الأمر بالنسبة للمشروعات المشتركة، فإن مجلس الجامعة بدأ هذا التوجه في قطاع النقل والاتصالات، ثم سعى مجلس الوحدة الاقتصادية إلى إقامة عدد من الاتحادات في قطاعات إنتاجية، بالتعاون مع منظمات عربية متخصصة، بدءا بالقطاع الصناعي بالتعاون فيه مع مركز التنمية الصناعية، ثم تبع ذلك إنشاء تجمع لديه يضم الاتحادات معا، بلغ عدد أعضائه حتى نهاية ١٩٩٩ خمسة وعشرين اتحادا.

(١) الاتحادات المهنية والخدمية

ولعل أهم الاتحادات ذات الصلة بالنشاط الاقتصادي، التي أنشئت أساسا في أطر غير حكومية، هي:

(١/١) الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، الذي أنشئ في مايو ١٩٥١، كاتحاد غير حكومي، يضم في عضويته اتحادات الغرف القطرية أو الغرف المركزية، ومقره بيروت. وساهم في دفع العمل المشترك، وتعاون مع الجامعة في بعض الأنشطة، مثل إنشاء الغرف التجارية العربية والأجنبية المشتركة، وتنظيم وفود مشتركة لزيارة الدول الأجنبية، وعقد مؤتمرات اقتصادية لبحث مستقبل العمل الاقتصادي العربي المشترك، والمشاركة في تنظيم مؤتمرات المستثمرين ورجال الأعمال.

(٢/١) **الاتحاد العربي للسياحة** الذي أوصى بإنشائه المؤتمر السياحي العربي الأول عام ١٩٥٤، وبدأ نشاطه في ١٩٥٥، متخذا القدس مقرا له. وهو اتحاد مشترك يضم أعضاء عاملين هم الهيئات والأجهزة الرسمية للسياحة، ومنتسبين هم الهيئات السياحية غير الرسمية في الدول العربية. ويقوم بإجراء الدراسات وتقديم الخدمات لأعضائه وتشجيع تبادل المعلومات والخبرات بينهم ومع الهيئات الدولية في مجال السياحة. وفي إطار تطوير المجلس الاقتصادي عام ١٩٧٧، تقرر النظر في تحويل هذا الاتحاد إلى منظمة عربية متخصصة للسياحة، وتمت صياغة اتفاقيتها في ١٩٨٠، ولكنها لم تنفذ. ثم تم إنشاء **الاتحاد العربي للفنادق والسياحة**، وقرر مجلس الوحدة في ١٩٩٤ ضمه إلى مجموعة الاتحادات النوعية المتخصصة.

(٣/١) **الاتحاد العام العربي للتأمين** وأوصى بإنشائه المؤتمر التاسع للاتحاد العام للغرف العربية في ١٩٥٦. وقد تأسس في عمّان في اجتماع هيئات التأمين في البلاد العربية في ١٩٦٤/٩/٢، ويضم في عضويته جميع شركات التأمين وإعادة التأمين التي تزاول أعمال التأمين وإعادة التأمين، وكذلك المؤسسات العامة القطرية لهذه الشركات. ويعمل على توفير البيانات والدراسات والإحصاءات وتنسيق التشريعات والتنظيمات التأمينية. وقد تقدم إلى المجلس الاقتصادي بعدة مقترحات في مجال التأمين فأقرها.

(٤/١) **اتحاد الاقتصاديين العرب** الذي أوصى بإنشائه المؤتمر الأول للاقتصاديين العرب الذي انعقد في بغداد ١٩٦٥/١١/١، وقد بدأ نشاطه في ١٩٦٩/٣/١٨، ومقره بغداد. ويضم في عضويته الجمعيات الاقتصادية القطرية. وهو يهدف[١٥٠] إلى تطوير البحوث الاقتصادية بما يتفق وظروف البيئة العربية وواقعها وتراثها الفكري، وفي مقدمتها ما يستهدف تحقيق الوحدة الاقتصادية العربية وتبادل المعلومات والخبرات ودراسة الموضوعات والقضايا المشتركة بين الأقطار العربية وإيجاد الحلول العلمية المستندة إلى أسس علمية والرامية إلى تحقيق التقدم الاقتصادي والعدالة الاجتماعية للأمة العربية. وقد كان له دور بارز في إعداد استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك في النصف الثاني من السبعينات.

(٥/١) اتحاد المصارف العربية وتأسس في ١٩٧٤/٣/٥ بناء على توصية الندوة العربية الأولى لإدارة المصارف في نوفمبر ١٩٧٢، ومقره بيروت. ويضم في عضويته المصارف العربية والعربية المشتركة التي تزيد المساهمة العربية فيها عن ٥٠ % من رأسمالها. ويقوم ببحث مشاكل النقد والائتمان والمصارف على الصعيدين الدولي والعربي والسعي لضمان حرية الانتقال بين البلاد العربية وتنسيق التشريعات والأنظمة المصرفية فيها وتطوير الأنظمة المصرفية والنهوض بمستوى العاملين في الجهاز المصرفي، وإعداد دراسات عن مشروعات الإنماء للدول العربية واقتراح وسائل تدبير مواردها ودور المصارف العربية في ذلك. وقد بدأ يهتم مؤخرا بالتدريب في مجالات العمل المصرفي، وبعمليات التحكيم في المنازعات المالية.

(٦/١) اتحاد المستثمرين العرب، وقد أشرنا إلى إقامته في إطار المؤتمر السادس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب، وأقر مجلس الوحدة، الذي دعا لإنشائه، ضمه في منتصف ١٩٩٥ إلى مجموعة الاتحادات.

كذلك سعت اتحادات أخرى للانضمام إلى مجموعة الاتحادات العاملة في نطاق مجلس الوحدة، مثل الاتحاد التعاوني العربي (١٩٨٥/١٢/٧) واتحاد الفلاحين والتعاونيين الزراعيين العرب المنشأ في ١٩٧٩ بإدماج الاتحاد العام للفلاحين العرب مع الاتحاد التعاوني الزراعي العربي، وتقرر ضمه في ١٩٩٣/٦/١٤.

وتتركز الاتحادات الخدمية أساسا في قطاع النقل والمواصلات[١٥١]:

إسم الاتحاد	تاريخ الإنشاء	ملاحظات
•الاتحاد البريدي العربي (وهو أقدم الاتحادات)	١٩٥٢/٤/١٢	ألغيا في ١٩٨٩ وتولى أعمالهما مجلس
•الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية	١٩٥٣/٩/٩	وزاري للاتصالات
•اتحاد الإذاعات العربية	١٩٥٥/١٠/١٥	بقرار من الجامعة؛ بدأ ١٩٦٩
•الاتحاد العربي للنقل البري	١٩٧٨/١١/٢٠	بدعوة من مجلس الوحدة
•الاتحاد العربي للسكك الحديدية	١٩٧٩/٤/١٨	بدعوة من مجلس الوحدة
•الاتحاد العربي للنقل الجوي	١٩٦٥	اتحاد غير حكومي
•مجلس الطيران المدني للدول العربية	١٩٦٥/٣/٣١	أحيل إلى مجلس وزراء النقل
•اتحاد الموانئ البحرية العربية	١٩٧٦/١٠/٢١	بدعوة من مجلس الوحدة
•الاتحاد العربي للناقلين البحريين	١٩٧٩/٤/١٢	

وقد أنشئت الاتحادات الثلاثة الأولى (وهي حكومية) بقرارات من مجلس الجامعة، إلى أن ألغي الأولان في ١٩٨٩ وأنشئ مجلس وزاري للاتصالات تولى أعمالهما. وأدرج مجلس الطيران المدني الذي قررت الجامعة إنشاءه في ١٩٦٥ لتشابهه مع الاتحادات في الأهداف، وأحيل نشاطه إلى مجلس وزراء النقل. وفي السبعينات نشط مجلس الوحدة في دعوة الوحدات العاملة في أنشطة خدمية لإقامة اتحادات، معظمها غير حكومية.

(٢) الاتحادات النوعية المتخصصة

بدأ مركز التنمية الصناعية للدول العربية (إيدكاس) جهوده في ميدان الاتحادات في فروع صناعية بإنشاء الاتحاد العربي للحديد والصلب (بالجزائر) وذلك في ١٩٧١/٤/٢٩. وبدأ مجلس الوحدة الاقتصادية يهتم بهذه الاتحادات في ١٩٧٥ بالتعاون مع مركز التنمية الصناعية، حيث تم إنشاء اتحاد لكل فرع من الفروع التي اهتم بها الطرفان. وقد أوصى المؤتمر الرابع للتنمية الصناعية للدول العربية بطرابلس ليبيا، ٧-١٩٧٦/٤/١٤، بأنه من المناسب لتحقيق التعاون والتنسيق في مجال الصناعات القائمة، إنشاء اتحادات نوعية

متخصصة تنضم الوحدات الإنتاجية إليها. وهكذا شهد النصف الثاني من السبعينات نشأة عدد من الاتحادات في قطاع الصناعة، كما يتضح من الآتي[١٥٢]:

•الاتحاد العربي للصناعات النسيجية	دمشق	١٩٧٥/٢/١
•الاتحاد العربي لمنتجي الأسمدة الكيماوية	الكويت	١٩٧٥/٣/١
•الاتحاد العربي للصناعات الهندسية	بغداد	١٩٧٥/١٢/٢٧
•الاتحاد العربي لمنتجي الأسماك	بغداد	١٩٧٦/١٠/٤
•الاتحاد العربي للصناعات الغذائية	بغداد	١٩٧٦/١٠/٧
•الاتحاد العربي للأسمنت ومواد البناء	دمشق	١٩٧٧/٣/٢٩
•الاتحاد العربي للصناعات الورقية والطباعة والتغليف	بغداد	١٩٧٧/٣/٢٩
•الاتحاد العربي للسكر	الخرطوم	١٩٧٧/٤/٣٠
•الاتحاد العربي للصناعات الجلدية	دمشق	١٩٧٨/١١/٢٥
•الاتحاد العربي لمنتجي وموزعي الكهرباء		١٩٨٧
•الاتحاد العربي للألومنيوم		١٩٩٣/٦/١٤

وأشار أول اجتماع لرؤساء مجالس الإدارة والأمناء العامون للاتحادات النوعية العربية بالقاهرة، ٣-٤/٣/ ١٩٧٦، إلى أن الظروف العربية السائدة تقتضي إنشاء اتحادات للصناعة الغذائية[١٥٣] والورقية والأسمنت ومواد البناء. وبنا عليه أصدر مجلس الوحدة في منتصف ١٩٧٦ قرارا بدعوة مندوبين مخولين يمثلون الشركات والمؤسسات العاملة في هذه المجالات للاجتماع في مقر الأمانة العامة وبالتعاون مع مركز التنمية الصناعية ومنظمة التنمية الزراعية لدراسة مشروعات النظم الأساسية لاتحادات عربية نوعية فيها واعتمادها بصورة نهائية. كما كلف الأمانة العامة بالقيام مع أي منظمة عربية ذات علاقة، بإجراء دراسات لإقامة اتحادات نوعية في المجالات التي يسمح حجم نشاطها بإقامة اتحاد نوعي فيها، ثم دعوة مندوبين مخولين عن المؤسسات والشركات العربية، ليتولوا إنشاءها.

وتعاون هذه الاتحادات الشركات والاتحادات القطرية العاملة في مجالات نشاطها، بالنسبة لتوفير المدخلات عربيا وفي التسويق على المستوى المحلي والعربي والعالمي بأسعار مناسبة، ومواجهة التكتلات العالمية، وعقد اتفاقيات خاصة للحصول على

التكنولوجيا ومزايا تفضيلية للحصول على المستلزمات، وتطوير المنشآت القائمة وتشـــجيع إنشاء شركات عربية مشتركة على مستوى الوطن العربي. كما أنـــها تعمـل كإطـارات تنظيمية يتم من خلالها تبادل الآراء والبيانات والخبرات بين العـــاملين فـــي كـل نشـــاط وتمكينهم من مناقشة المشكلات المشتركة وإيجاد الحلول لها، مما يؤدي إلى تنسيق سياسات الاستثمار والإنتاج والتسويق. ويساعد هذا في توثيق الروابط بين الوحدات الأعضاء وخلق مصالح مشتركة بينها، مما يمكنها من التعامل في الأسواق الدولية كوحدة، ويرفع كفاءتها.

(٣) تنظيم العمل بالاتحادات النوعية المتخصصة

أدى تنوع وتعدد الاتحادات إلى ظهور حاجة إلى التنسيق بين أعمالـــها. ولذلـك بـدأ المجلس الوحدة يدعوها للاجتماع لديه للتشاور بصفة دوريـــة للتشـــاور؛ وتجـاوز عـدد الاجتماعات العشرين. وانصبت الاجتماعات عند بدايتـــها فـــي ١٩٧٦ علـــى الاتحـادات والشركات المشتركة التي أنشأها مجلس الوحدة، ثم اتسعت لتشمل الشركات والمشـــروعات المشتركة التي نشأت تحت مظلة المجلس الاقتصادي، ولذا انضمت أمانة الجامعة إلى أمانة مجلس الوحدة في الدعوة إليها. وفي ضوء التجربة أعد مجلس الوحدة في ١٩٧٩ مشروع اتفاقية بالأحكام الأساسية للاتحادات العربية النوعية المتخصصة تهدف إلى توفير كيـــان قانوني واضح لها يمكنها من أداء دورها. وأقر المجلس في أواخر ١٩٨١ هذه الاتفاقيـــة، غير أنه لم يصدق عليها سوى الأردن والعراق، مما أخر شرط النفاذ فترة طويلة. وكـــرر المجلس مطالبة الدول بالتصديق عليها في منتصف ١٩٨٦ ثم في ١٩٩٤.

كذلك أعد المجلـــس مشروعا لنظام أساسي موحد للاتحـــادات العربيـــة النوعيـــة المتخصصة عرضه على الاجتماع السادس لرؤساء مجلـــس الإدارة والمديريـــن العـــامين للشركات العربية المشتركة والاتحادات العربية النوعية المتخصصة للتعرف على آرائـــها، وأحاله إلى اللجنة الفرعية للتنسيق الصناعي لبحثه وبيان آراء الدول فيهما. وفي ضوء ذلك أقر الصيغة النهائية للنظام وطلب من الاتحادات العربية النوعية المتخصصة عرضه علـــى جمعياتها العمومية لتوفيق أوضاعها حسب أحكامه. ويطالب المجلس الاتحادات التي تريـــد الانضمام إلى مجموعة الاتحادات لديه بتعديل نظمها الأساسية وفق أحكامه. (وهو ما فعلـــه

مثلا اتحاد الفلاحين والتعاونيين الزراعيين العرب والاتحاد العربي لصناعة الإطارات والمنتجات المطاطية والاتحاد العربي للفنادق والسياحة).

وطلب المجلس من الاتحادات والشركات موافاة الأمانة العامة في نهاية مارس من كل عام بتقرير واف عن الإنجازات التي تم تحقيقها، والمشاكل والصعوبات التي تعترضها، والجهات التي ترى مخاطبتها للمساعدة في حل تلك المشاكل والصعوبات، والتي ترى أن تقوم وفود الأمانة العامة أثناء زياراتها لهذه الدول ببحثها معها. وتتولى الأمانة العامة تلخيص وعرض القرارات والتوصيات الصادرة عن الاجتماعات الدورية على نواب الممثلين كلجنة متابعة لرفع توصياتها إلى المجلس للإحاطة بها والنظر فيما يمكن أن يقدمه من عون في تنفيذها. وكان من ثمار الاجتماع الأول أن طالب مجلس الوحدة الدول في ١٩٧٦ بأن تطبق قواعد المزايا والحصانات الخاصة به على الاتحادات، بما يعني أنها سعت إلى اكتساب الصفة الدبلوماسية التي تطبق على مؤسسات العمل المشترك الرسمية. وقرر مجلس الوحدة في منتصف ١٩٧٩ تكليف أمانته العامة إجراء دراسة تقييمية للاتحادات النوعية القائمة بما يختزل أية ظواهر ازدواجية، وبما يوفر لها الإمكانيات البشرية والمادية الذاتية التي تستلزم قيام الاتحادات الناشئة أو التي في طريقها إلى الإنشاء بمهامها وأهدافها المرسومة لها، ودراسة مدى حاجة الشركات العربية المشتركة والاتحادات النوعية العربية لبعض المزايا والحصانات المناسبة لتسهيل تحقيق أهدافها وأغراضها. وعند إنجاز الدراسة في نهاية العام أحالها المجلس إلى الدول الأعضاء لبيان ملاحظاتها عليها. وفي أواخر ١٩٨٣ قرر مجلس الوحدة تشكيل لجنة من ممثلين عن الاتحادات والأمانة لبحث المشكلات والصعوبات التي تواجه عمل الاتحادات وعلاقاتها مع دول مقارها وسبل دعم مسيرتها. كما أكد المجلس على أهمية استمرار التنسيق بين المنظمات العربية والاتحادات، وقيام الأمانة بإحاطة الاجتماع السنوي للاتحادات بخلاصة عن الخطوط الرئيسية لخطتها الخمسية وبرنامجها السنوي، وآفاق التعاون بشأنها مع الاتحادات. كما طالب في أواخر ١٩٨٦ باستمرار الأمانة في التعاون مع المنظمات العربية

المعنية من أجل تنفيذ توصيات الاجتماعات الدورية. وعاد في أواخر ١٩٩٢ فطالب الدول التأكيد على الشركات العربية المشتركة للمشاركة الفعالة في الاجتماعات الدورية.

(٤) دور الاتحادات النوعية المتخصصة

تعمل الاتحادات من خلال قناتين: الأولى العمل في نطاق الوظائف المحددة لكل اتحاد، أما الثانية فهي التشاور مع الاتحادات الأخرى في القضايا المشتركة، وفي تنظيم علاقاتها مع الدول من ناحية، ومع مؤسسات العمل المشترك الأخرى من ناحية أخرى. وتنص المادة الرابعة من النظام الأساسي الموحد[١٥٤] على أن الاتحاد يهدف عموما "إلى تنمية وتطوير وتنسيق مجالات عمل أعضائه وتوثيق الروابط بينهم، والإسهام في تحقيق التكامل الاقتصادي بين الأقطار العربية من خلال ممارسته لمهامه واختصاصاته وخبراته". وتنص المادة السادسة على المهام التي يتولاها الاتحاد في سبيل ذلك:

- ♦تقديم الدعم والمساعدة لأعضائه في تطوير وتقدم أساليب العمل لتحقيق أفضل عائد اقتصادي، وفي حل المشكلات الفنية والتجارية وغيرها، وتبادل الخبرات بين الأعضاء لهذا الغرض.
- ♦مساعدة الأعضاء في إجراء البحوث أو إعداد دراسات الجدوى لمشاريع يراد إقامتها، وتنفيذ المشروعات الجديدة والتوسعات في مشروعات قائمة بما يتناسب وتلبية احتياجات الوطن العربي، وتقديم إرشادات بصدد الاتصال ببيوت الخبرة العربية والأجنبية.
- ♦تشجيع الشركات على إنشاء شركات عربية مشتركة وتقديم مشاريع لتأسيس مثل هذه الشركات إلى مجلس الوحدة والمنظمات العربية المختصة للنظر في إقرارها.
- ♦توفير أحدث المعلومات والإحصاءات الفنية والاقتصادية والتجارية العربية والعالمية بالنسبة للمستلزمات والمنتجات النهائية، ومساعدة الأعضاء في الحصول على التقنية الحديثة المتقدمة، بأفضل الشروط الممكنة، وفي تأمين حاجاتهم من المواد والعدد والمستلزمات.

- ◆وضع برامج التدريب والتأهيل لرفع كفاءة العاملين في مجال عمله والمساعدة في تنفيذها، ومعاونة أعضائه في توفير احتياجاتهم من الكوادر الفنية والإدارية عن طريق التبادل فيما بينهم.
- ◆إصدار النشرات والمجلات والدوريات وإقامة الندوات والمشاركة في المؤتمرات العربية والدولية.
- ◆توثيق العلاقات مع الاتحادات والهيئات العربية الأخرى تحقيقا لأهدافه، ومع الهيئات الأجنبية ذات العلاقة.

ويلاحظ أن عمل الاتحادات على المستوى القطاعي انصب على مساندة الأعضاء وفقا للوظائف المبينة من قبل. ومن ثم فإنه فيما عدا الإشارة العامة إلى تعزيز التكامل الاقتصادي العربي، فإنه لم توضع قواعد محددة لتوجيه عمل الاتحادات لمتطلبات التنسيق القطاعي، باستثناء ما قرره مجلس الوحدة من إطلاع الاتحادات على خطط وبرامج عمل أمانته العامة. من جهة أخرى فإنها لم تكن مؤهلة للمشاركة برسم خطط قطاعية، كلا حسب اختصاصها وبالتعاون مع المؤسسات الأخرى ذات العلاقة، وفقا لإطار الخطة القومية للعمل الاقتصادي العربي المشترك الذي تعده أمانة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما جعلها تلجأ للمعهد العربي للتخطيط الصندوق العربي للإنماء لنصحها بما يلزم لتحسين كفاية عملية الإعداد، والعمل على بلورة بعض المشروعات المشتركة[١٥٥]. على أن تعثر التخطيط على المستوى القومي حرم الاتحادات من تصور شمولي تعمل في هداه لكي تدفع الوحدات المستفيدة من خدماتها الوجهة المرغوبة.

ثانيا – التنسيق القطاعي

(١) التنسيق الزراعي

(١/١) دور المجلس الاقتصادي: أولى المجلس الاقتصادي اهتماما خاصا لقضايا التنسيق القطاعي، خاصة في قطاعي الزراعة والنفط. فاستعرض في دورته الثانية أواخر ١٩٥٤ تقريرا للجنة الشؤون الزراعية حول موضوع التوسع الزراعي للإنتاج والاستهلاك

والتبادل التجاري، واتخذ قرارا ركز على النهوض بالأجهزة والخدمات القطرية[156]، بما في ذلك حث للدول العربية على إنشاء شُعب للمعاونة في رسم السياسة الزراعية، ودوائر تغذية لمراقبة تسويق الأغذية ومواصفاتها ورقابتها وجمع إحصاءات عنها وإصدار توصيات حول قواعد ونظم التغذية، والتوسع في نشر الثقافة الزراعية في المناطق الريفية وكذلك إدخال الثقافة الغذائية في برامج التعليم عامة. كما طالب الأمانة العامة بالدعوة إلى اجتماع دوري لتنسيق السياسية الزراعية كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وفي منتصف ١٩٥٧ قرر إنشاء مكتب دائم للشؤون البيطرية بالأمانة العامة لتعزيز التبادل في مجال الثروة الحيوانية للمعلومات والتقارير والبحوث العلمية وطلبات اللقاحات والأمصال وتنسيق الأنظمة والتشريعات المتعلقة بالشؤون البيطرية والثروة الحيوانية في البلاد العربية.

ونظرا لعدم كفاية أسلوب عقد مؤتمرات دورية لأغراض التنسيق اقترح العراق إنشاء هيئة فنية زراعية تتولى تنسيق الإنماء الزراعي في البلاد العربية. واتجه التفكير أولا في أواخر ١٩٦٠ إلى تكليف المكتب الفني الدائم الذي كان مزمعا إنشاؤه، بالقيام بجمع المعلومات والإحصاءات والبيانات وتهيئة الدراسات اللازمة تمهيدا لوضع منهاج يهدف إلى تحقيق الأغراض المرجوة من تنسيق الإنماء الزراعي. ولكن إرجاء إنشاء المكتب الفني الدائم إلى حين إقامة مجلس للوحدة الاقتصادية كما ذكرنا سابقا، دفع المجلس في أواخر ١٩٦٣ لإقرار توصية اللجنة الزراعية بإنشاء لجنة زراعية فنية منبثقة عن المجلس تختص ببحث ودراسة واستعراض وجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بالزراعة بما في ذلك شؤون الإنتاج النباتي والحيواني، وتنسيق السياسات الزراعية وتطوير برامج البحوث والتعليم والإرشاد الزراعي في مختلف الدول العربية. كما أوصى بتكوين جهاز فني في الأمانة العامة يمثل مختلف نواحي التخصص للتوفر على الدراسات والقيام بأعمال سكرتارية هذه اللجنة. وقامت الأمانة بإرسال استبيان لطلب بيانات عن كافة الشؤون الزراعية أرسلته تمهيدا لعقد اللجنة، إلا أن تراخي الدول في إمدادها بالبيانات جعل المجلس يكرر في أواخر ١٩٦٤ ثم أواخر ١٩٦٥ المطالبة بها، ويدعو الدول إلى تعيين ضباط اتصال بينها وبين أمانته لهذا الغرض.

وبناء على تقرير الاجتماع الأول للجنة الزراعية أصدر المجلس قرارا في أواخر ١٩٦٦ بتعديل اسمها من "اللجنة الزراعية العامة" إلى "اللجنة الزراعية"، ويكون هدفها هو "تنمية الإنتاج الزراعي في الدول الأعضاء عن طريق دعم العلاقات وتنسيق الخطط والبرامج الزراعية فيما بينها"، رغم أن مهمة التنسيق كانت من مهام مجلس الوحدة. وتحقيقا لذلك تقوم اللجنة بالمهام التالية:

- تشجيع التعاون والعمل المشترك وتسهيلهما بين الدول العربية في المجال الزراعي.
- اتخاذ التدابير المشتركة لدراسة ومواجهة المشكلات الزراعية وتبادل الخبرات واقتراح الخطط المشتركة للنهوض بالزراعة.
- تنسيق البحوث بين الدول وتشجيع البحوث المشتركة.
- دراسة المشكلات الناشئة عن انخفاض الدخل الزراعي وضغط السكان على موارد الأرض والمياه وما يتصل بذلك من احتياجات لتحقيق مستوى معيشة أعلى للسكان وإسداء المشورة بشأن جرد هده الموارد وحصرها وإمكانيات استغلالها.
- دعم الجهود المشتركة بين الدول العربية في مختلف ميادين الإنتاج الزراعي بما في ذلك إنتاج وتسويق واستهلاك المنتجات الزراعية وتشجيع تبادلها بهدف إيجاد تكامل زراعي بين الدول العربية وتفضيلها على المنتجات الأجنبية.
- بحث ودراسة واستعراض وجمع وتحليل البيانات والمعلومات المتعلقة بالزراعة.
- دعم الحركة التعاونية للنهوض بالإنتاج الزراعي.
- دعم وتنسيق التعليم والإرشاد الزراعي والنهوض بها.
- العمل على تنسيق القوانين والتشريعات الزراعية في الدول العربية.

وتجتمع اللجنة في سبتمبر من كل سنة للنظر في تقارير لجانها الفرعية التي يختص كل منها بأحد أوجه نشاطها، وتقدم تقريرها إلى المجلس الاقتصادي. ويلاحظ تكرار صفة "المشترك" التي أضيفت إلى معظم أوجه النشاط التي يجري العمل بها في التنسيق الزراعي، وكان ذكر "العمل المشترك" في هذا السياق هو أول استخدام له في الوثائق العربية الرسمية. وقد عاد المجلس فأوصى في أواخر ١٩٦٨ بضرورة التخطيط الزراعي الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد الزراعية المتاحة بما يؤدي إلى تطوير المجتمع

الريفي وتنميته وتحسين الدخل من الزراعة، وذلك لمعالجة انخفاض دخل الفرد من الزراعة وما يترتب عليه من هجرة السكان من القطاع الزراعي.

ويبدو أن أسلوب اللجان لم يثبت جدواه كبديل لأسلوب اللقاءات الدورية، فبدأ اتجاه نحو إنشاء منظمات متخصصة لمعالجة القضايا الزراعية. وتم إنشاء ثلاث منها هي:

(١) أصدر مجلس الجامعة في ١٩٦٨/٩/٣ قراره بإنشاء **المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة** بهدف القيام بدراسات إقليمية تتعلق بالمناطق الجافة والأراضي القاحلة بالدول العربية، والتي تشكل حوالي ٩٧ % من مساحة الأراضي العربية. وبدأ المركز أعماله في سبتمبر ١٩٧١. ويقوم بإجراء الدراسات للمناطق الجافة والظواهر ذات العلاقة بما في ذلك الموارد المائية واقتصاديات استغلال الأراضي القاحلة وأفضل الطرق للري والصرف فيها وصيانة وتطوير واستغلال المراعي وتنمية الثروة الحيوانية وأساليب استيطان البدو.

(٢) وفي أوائل ١٩٧٠ اعتمد المجلس الاقتصادي توصية تقضي "باتخاذ الإجراءات اللازمة لإخراج **المنظمة العربية للتنمية الزراعية** إلى حيز الوجود فور إقرارها من مجلس الجامعة العربية" وهو ما تم في ١١/٣/ ١٩٧٠. وتحدد الهدف من إنشاء هذه المنظمة بتنمية الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة في القطاع الزراعي وتحسين وسائل وطرق استثمارها على أسس علمية ورفع الكفاءة الإنتاجية الزراعية وبلوغ التكامل الزراعي المنشود بين الدول العربية والعمل على زيادة الإنتاج الزراعي لتحقيق الاكتفاء الذاتي وتسهيل تبادل المنتجات الزراعية بين الدول العربية ودعم إقامة المشاريع والصناعات الزراعية والنهوض بالمستويات المعيشية للعاملين في القطاع الزراعي[١٥٧].

(٣) وفي أواخر ١٩٦٥ أقر المجلس الاقتصادي مبدأ قيام أمانة الجامعة بالإشراف على مدرسة الحراج باللاذقية بعد توقف الفاو عن تمويلها. وتم في ١٩٧٠/٤/١٢ توقيع اتفاقية تحولت بها المدرسة إلى **معهد الغابات العربي**، مهمته تخريج جيل عربي من الفنيين في شؤون الغابات وما يتصل بها من نواحي زراعية وحيوانية وغيرها[١٥٨]. وعند إعادة تنظيم أجهزة العمل الاقتصادي العربي المشترك في ١٩٨٦، تقرر إشراف مجلس وزراء الزراعة

العرب على كل من المنظمة والمركز والتنسيق بين نشاطاتهما. ومن المعلوم أن المركز كان يدار على مستوى أدنى من الوزاري بصورة منفصلة من قبل.

(٢/١) دور مجلس الوحدة: كانت المادة الثانية من اتفاقية الوحدة الاقتصادية تنص على "تنسيق السياسة المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية، وتوحيد التشريع الاقتصادي بشكل يكفل لمن يعمل من رعايا البلاد المتعاقدة في الزراعة والصناعة والمهن شروطا متكافئة". كما أن المرحلة الأولى (التمهيدية) تضمنت تنسيق السياسات الاقتصادية وتحقيق حرية ممارسة النشاط الاقتصادي. وبناء عليه فقد سعى مجلس الوحدة عند قيامه في ١٩٦٤ إلى توجيه جهوده نحو التنسيق والتكامل الزراعي جنبا إلى جنب مع التوجه نحو التنسيق والتكامل الاقتصادي. وبدأ بالعمل على إجراء مسح للقطاع الزراعي في الدول الأعضاء وإعداد دراسة عن قوانين الإصلاح الزراعي وتشريعات العلاقات الزراعية والتعاونيات الزراعية وتسويق المنتجات الزراعية. ومن ثم طالب الدول بتزويده قبل نهاية العام بنسخ من التشريعات ذات العلاقة، ولكن تراخي الدول جعله يكلف خبراءه ببذل الجهود خلال ١٩٦٥ من أجل إعداد الدراسات اللازمة في هذا الشأن. ودعا اللجنة الفرعية للتنمية الزراعية المتفرعة من اللجة الاقتصادية الدائمة في إبريل ١٩٦٥ إلى إجراء دراسة أولية حول موضوع التنسيق والتكامل الزراعي للعرض عليه خلال ستة شهور. وبناء على توصية من اللجنة عاد بعد ثلاثة شهور فأضاف إلى طلب التشريعات طلب تقارير ومعلومات من الدول:

- ♦بيانات عن الطرق والأساليب المستخدمة في الإحصاء الزراعي، وعن التعداد الزراعي، وعن المؤسسات المصرفية الزراعية التي تخدم التسليف الزراعي.
- ♦تقرير شامل عن قوانين وتشريعات الإصلاح الزراعي، يوضح ظروف إصدار هذه القوانين ومراحل تطبيقها وآثارها وتقييم نتائج تطبيقها.
- ♦تقرير عن تشريعات العلاقات الزراعية الأخرى يوضح علاقة المزارعين بالحكومة وبمالكي الأرض ومستأجريها والتشريعات الأخرى، لا سيما المتعلقة بتنظيم الإنتاج الزراعي.

♦تقرير عن نظام التعاون الزراعي المطبق ونتائج تطبيقه وآثاره.

♦تقرير عن عمليات تسويق المنتجات الزراعية ومراحلها حتى مرحلة التصدير، وعن مواصفات المنتجات المصدرة وطرق الحزم والتغليف، وعن المؤسسات المشرفة على التسويق الخارجي وإمكانياتها.

على أن تحيل الأمانة العامة هذه التقارير إلى خبراء متخصصين لدراستها دراسة مقارنة والعمل على تنسيقها ما أمكن وتقوم بإعداد تقرير شامل عنها مع توصيات الخبراء للعرض على اللجنة الفرعية للتنمية الزراعية.

وبعد مضي ثلاث سنوات طالب المجلس الدول التي لم تتقدم بالتقارير والبيانات المطلوبة بالإسراع في تزويد الأمانة بها. كما طالب الدول التي سبق لها تقديمها منذ مدة بتحديث ما جاء بها من معلومات. ثم عاد بعد سنتين، أي في أوائل ١٩٧٠ بناء على اقتراح مندوب العراق، فكلف الأمانة العامة بدعوة اللجنة الفرعية للتنسيق الزراعي للانعقاد بعد شهرين "**لممارسة مهامها وخاصة ما يتعلق بتنسيق الخطط الزراعية في الدول الأعضاء** وتقديم الاقتراحات بشأنها وعرض تقريرها على المجلس في اجتماعه القادم نظرا لأهمية القطاع الزراعي في دول الوحدة الاقتصادية العربية"(١٥٩). وعند إنجاز التقرير أحاله المجلس إلى الدول لدراسته وإبداء ملاحظاتها حوله، ثم ناقش المجلس التقرير وملاحظات الدول عليه وأعاده إلى اللجنة لإجراء مزيد من الدراسة في ضوء المناقشات والملاحظات. وعندما تقدمت اللجنة بتقرير معدل طلب منها الانعقاد في النصف الأول من ١٩٧٢ لاستكمال وضع خطة شاملة لتنفيذ توصياتها، مع التشديد على حضور ممثلين من كافة الدول الأعضاء. وفي أواخر ١٩٧٥ طلب من الأمانة العامة مواصلة الاتصال بالدول والهيئات الإقليمية العربية والدولية المعنية لاستيفاء الدراسات والأبحاث اللازمة لإيضاح إمكانات التنسيق الزراعي على مستوى الموارد والاستخدامات، واستطلاع إمكانات التطوير في المستقبل بما يكفل تحقيق هذا التنسيق. كما طلب من الدول موافاة الأمانة العامة بمشاريعها الخاصة بالتنمية الزراعية للاستفادة منها في دراسات التكامل والتنسيق الزراعي بينها. من جهة أخرى دعا الدول إلى استكمال استمارات استقصاء تتعلق بالموارد الزراعية

المتاحة وبيان السياسة الزراعية، حتى يتسنى تحليلها والخروج منها بنتائج تعرضها الأمانة على اللجنة الفرعية للتنسيق الزراعي للاستفادة منها في تحقيق التنسيق والتكامل الزراعي المنشود بين الدول الأعضاء.

وإضافة إلى قضايا التنسيق برزت قضية عند محاولة ضم السودان إلى السوق المشتركة، وهي ما طلبه السودان من معاونة في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية وتنشيط تجارته الخارجية وتوسيع أسواق صادراته. ولذلك كلف الأمين العام في أواخر ١٩٧٣ بالاتصال بالدول الأعضاء والصندوق العربي للإنماء لتحديد إمكانات مساهمتهم في تمويل قائمة المشروعات الاقتصادية التي تقدم بها السودان، في شكلها الحالي أو في هيئة مشاريع مشتركة. وقرر إعطاء أولوية قصوى في العون المالي والفني الذي يقدم إلى حكومة السودان لمشروعات تنمية الثروة الحيوانية ومشروعات التنمية الزراعية وما تتضمنه من مشروعات النقل الأساسية، وبخاصة المشروعات الواردة في دراسات المنظمة العربية للتنمية الزراعية والمنظمات الدولية الأخرى، ودعوة الدول الأعضاء بفتح أسواقها أمام منتجات هذه المشروعات. وكان من ثمار هذا الاتصال بالصندوق، قيام هذا الأخير – كما أشرنا في الفصل السابق – بإعداد البرنامج الذي أفضى إلى إقامة "الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي". ويعتبر هذا نموذجا للتنمية التكاملية، أي تلك التي يجرى التعاون فيها من أجل تطوير اقتصاد دولة عضو على نحو يجعلها أكثر استعدادا للمشاركة في عملية التكامل.

وفي أواخر ١٩٧٨ اتخذ المجلس قرارا باستكمال دراسة أمور كان قد طلب فيها رأي المنظمة العربية للتنمية الزراعية، شملت إنشاء وكالة عربية لتجارة السلع الزراعية والغذائية، ومشروع التنسيق المشترك للبحوث الزراعية العربية بالتعاون مع المنظمة ومع الهيئة العربية للاستثمار الزراعي والشركة العربية لتنمية الثروة الحيوانية. وكذلك الاستمرار في إعداد الدراسة التمهيدية بشأن إنشاء المجلس الأعلى للزراعة والغذاء بعد الاتصال بالمنظمات والمؤسسات الزراعية المتخصصة والمؤسسات الإنمائية الزراعية العربية، وإعداد ورقة تعرض على مؤتمر وزراء الزراعة. وعاد فقرر إحالة التصور الذي

أعدته أمانته العامة في هذا الشأن إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لدراسته من جانب جميع الدول العربية (وليس أعضاء الوحدة فقط). ثم قرر (مشيرا إلى المناقشات حول تقرير اللجنة الفرعية للتنسيق الزراعي في مارس ١٩٨٠) ضرورة تحديد برنامج عمل ومهام اللجان الفرعية، مع مراعاة التنسيق مع أعمال المنظمة العربية المختصة، وعدم تكرار ما تقوم به هذه المنظمات. كما حث الدول على دعم الشركات العربية المشتركة العاملة في المجال الزراعي، وبصفة خاصة الشركات الناشئة، ومنها تلك المنبثقة عن الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي. وفي أواخر ١٩٨١ طلب من الأمانة العامة عدم إعادة عرض الموضوعات التي تتناولها اللجنة (واللجان الأخرى) والتي سبقت إحالتها للدول لاستطلاع رأيها إلا بعد ورود تلك الآراء، وهو ما يشير إلى تلكؤ الدول، سواء في دراسة الموضوعات المحالة إليها، أو في المشاركة الجدية في أعمال اللجان.

وقد اشتملت خطة عمل الأمانة العامة للسنوات ١٩٨١-١٩٨٥، والتي أقرها المجلس في أواخر ١٩٨٠ وضع **"برنامج محدد لمراحل وصيغ التنسيق والتكامل الزراعي العربي"**، بالتنسيق والتعاون مع المنظمة العربية للتنمية الزراعية والصندوق العربي للإنماء والهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي. ويهدف البرنامج إلى توفير قاعدة قانونية ومؤسسية لاستقصاء فرص التنسيق بين مجهودات التنمية الزراعية وفرص التكامل بين القدرات والموارد العربية المتوفرة على أساس مستمر، وبموجب منهجية علمية مستقرة تسعى إلى إيجاد الصيغ الملائمة لعناصر التنسيق والتكامل المختلفة والمتعددة التي يتضمنها هذا التكامل، وبما يحقق المنافع المتبادلة والمتوازنة للأطراف المشاركة. واشتمل هذا البرنامج على الدراسات التالية[١٦٠]:

- ♦تنسيق السياسات الزراعية للدول العربية.
- ♦تنسيق الخطط الزراعية.
- ♦التخصص الزراعي للأقطار العربية على أساس الميزة النسبية.
- ♦الجانب القانوني والمؤسسي للتنسيق والتكامل الزراعي العربي.
- ♦المخزون الاستراتيجي الغذائي في الوطن العربي.

◆الإنتاج السمكي في الوطن العربي.

ويراعى في هذا البرنامج المرونة والتدرج لاستيعاب رغبات الأقطار المعنية وتطبيق درجة من الالتزام تتناسب مع تطور تلك الرغبات. ورؤي أن يشمل البرنامج مستويين، تنسيقي وتكاملي، مع التأكيد على هدف التنمية الزراعية وإزالة ما يعترضها من معوقات. وتم في ١٩٨٤/٤/٢٢ عقد اجتماع ضم رؤساء المنظمات الثلاث المشاركة ورئيس فريق الخبراء المسئول عن دراسات البرنامج. وتقرر عرض البرنامج على ندوة دعا إليها عدد من الخبراء وممثلين للدول، تمهيدا لتحديد الخطوات التالية للبرنامج. وقد تم عقد الندوة في ١٩٨٦، وبناء عليها قرر المجلس قيام الأمانة العامة باتخاذ الخطوات اللازمة لوضع البرنامج موضع التنفيذ بالتنسيق مع المنظمة العربية للتنمية الزراعية.

(٣/١) الخلاصة: أن قضية التنسيق القطاعي كانت مثارة منذ اللحظة الأولى، ولم تكن مؤجلة إلى مرحلة تلي تطبيق "المدخل التجاري" القائم على حريات الانتقال. غير أن المشكلة كانت متعددة الجوانب:

◆انصب الاهتمام على النهوض بالأوضاع القطرية للقطاع الزراعي والدعوة للتخطيط له.

◆وبالنسبة للتنسيق بين الأقطار في هذا القطاع اتجه التفكير في البداية إلى التنسيق من خلال مؤتمرات تعقد كلما دعت الحاجة.

◆ثم نُظر إلى تنظيم اللقاءات من خلال أسلوب اللجان، وهو ما تضمن تشكيل لجان فنية وأخرى رسمية، واقتضى هذا توفير موارد لم يتيسر تحصيلها. كما عانت اللجان من عدم اكتراث الدول بانتظام عملها.

◆واستتبع العمل من خلال لجنة ضرورة رفدها بجهاز فني يخدم أغراضها في الأمانة العامة للمجلس الاقتصادي. وهذا بدوره تطلّب موارد إضافية، فاتجه العمل إلى إقامة مؤسسات فنية متخصصة، هي بحكم تخصصها أجهزة استشارية وبيوت خبرة، دون أن يكون لهما دور تنسيقي محدد. وقد انتهى الأمر إلى التنسيق بينها عن طريق مجلس وزاري إشرافي.

♦وتقرر ذلك في وقت كان يفترض أن يتولى مجلس الوحدة العمل في هذا المجال. ولم يكن الأداء في إطار المجلس الاقتصادي يبرر إصراره على التدخل في مهمة هي من صميم عمل مجلس الوحدة.

♦من جهة أخرى عانت الأمانتان العامتان للمجلسين من الظاهرة الشائعة في العمل المشترك، وهي تراخي الدول في تزويدهما بالبيانات والمعلومات والوثائق اللازمة .

♦غير أن الأهم من ذلك هو عدم القيام بدراسة أولية تحدد المقصود بالتنسيق والمنهج الذي يتبع فيه. ويترتب على ذلك عدم إدراك الجهات المعنية في الدول لأهمية هذه البيانات وما يمكن أن يترتب عليها من قرارات وتوصيات بشأن التنسيق، ومدى مساس هذا التنسيق بسلطاتها في اتخاذ القرارات على المستوى القطري.

♦وبناء عليه جرى تبني عملية إعداد برنامج لمراحل وصيغ التنسيق والتكامل الزراعي العربي، بالتنسيق بين مجلس الوحدة والمنظمات المتخصصة المعنية، بينما انسحب المجلس الاقتصادي دون أي إنجاز.

♦وجرى التركيز في هذا البرنامج على مبدأ المرونة بالنسبة لاختيارات الدول، وعلى المشروعات المشتركة لا سيما في مجال الأمن الغذائي.

♦وقد تخلى "التخطيط الاستراتيجي" لمجلس الوحدة في منتصف التسعينات عن التنسيق الزراعي، واكتفى بالإشارة إلى ضرورة إحياء العمل الذي توقف في إطار الجامعة العربية وفي الترويج لمشروعات مشتركة لدى الشركة العربية لتنمية الثروة الحيوانية، مع العمل على إنشاء المجلس العربي للأمن الغذائي في إطار مجلس الوحدة، من رؤساء المنظمات والصناديق العربية ذات العلاقة، لرسم سياسات وخطط وأوليات دعم الأمن الغذائي العربي، الذي تتزايد درجة الانكشاف فيه، مع ما يعنيه هذا من تهديد للأمن القومي.

(٢) التنسيق في قطاع البترول

كان التنسيق في قطاع البترول أكثر تحديدا منه في قطاع الزراعة. فبدأ، مثل قطاع النقل والمواصلات، بلجنة في إطار الجامعة هي لجنة خبراء البترول العرب منذ ١٩٥٣،

ترفع توصياتها إلى المجلس الاقتصادي أيضا، ثم تلاها مؤتمرات بترولية تنعقد بصورة دورية، ثم انتقل الأمر كما رأينا في الفصل السابق إلى قيام جهاز متخصص، ولكن خارج إطار التنظيم التكاملي العربي. وكان أهم ما أوصت به لجنة الخبراء عند إنشائها اتفاقية تنسيق السياسة البترولية، التي عدلتها اللجنة السياسية ثم وافق عليها مجلس الجامعة في أوائل ١٩٥٤ وأيدها المجلس الاقتصادي ولكن بعد ذلك بسنتين (!!) في أوائل ١٩٥٦.
وبدأت مواجهة الشركات متعددة الجنسيات بتشكيل المجلس لجنة من خبراء قانونيين وفنيين واقتصاديين في أوائل ١٩٥٩ لوضع مشروع اتفاقية بين الدول العربية تحدد بموجبها الخطوط العامة للسياسة البترولية سواء تجاه الشركات المستثمرة أو تجاه الشركات التي تطلب امتيازات فيما بعد. وعرض مشروع الاتفاقية على المجلس في ١٩٦٠/٣/١٣ فوقّع عليها آنذاك كل من الأردن والسعودية. وكان ينص على العمل على إصدار قانون موحد خاص باستغلال البترول ومشتقاته، يتضمن المبادئ الأساسية لتنظيم علاقات الحكومات بشركات الامتياز في النواحي المالية والفنية والاجتماعية والصحية والعمالية؛ والعمل على توحيد نظم الحسابات المتعلقة بصناعة النفط؛ واتباع الأساليب المناسبة للإنتاج بشكل يحافظ على احتياطي النفط فيها وعلى مستوى أسعاره؛ والسعي لإلزام الشركات العاملة لدى الدول العربية بعدم تغيير الأسعار المعلنة دون موافقتها، وأن تتشاور الحكومات فيما بينها عندما تبدي الشركات رغبتها في إجراء أي تعديل على الأسعار؛ والعمل على تفضيل الشركات العربية أو العربية المشتركة وكذلك العمالة الوطنية فالعربية؛ ومحاولة زيادة دور الدول المعنية في جانب الإدارة؛ ومطالبة الشركات بتخصيص مبالغ سنوية لتمويل دراسة النواحي الهندسية والاقتصادية والقانونية لصناعة النفط في المعاهد العلمية العربية، والعمل على إمداد أي بلد عربي باحتياجاته الداخلية من النفط ومشتقاته والغاز، ومطالبة الشركات بالتخلي عن بعض المناطق المشمولة بالامتياز والتي لا تستغلها تلك الشركات ولا تدفع عنها عوائد استغلال بعد انقضاء فترة معقولة؛ ومراعاة أن تمر أنابيب النفط العربي ومشتقاته والغاز في بلاد عربية ما لم تقتضِ الضرورة الوصول إلى ما وراء تلك الموانئ. كما تنص الاتفاقية على التعاون مع الدول الأخرى المنتجة للنفط في العالم والتي تتشابه ظروفها مع ظروف المنطقة على ضوء ما تمليه المصالح المشتركة،

وبمراعاة اعتبارات السوق العالمية. وكالعادة تقاعست الدول عن توقيع الاتفاقية والتصديق عليها. فأصدر المجلس بعد أكثر من أربع سنوات، أي في أواخر ١٩٦٤، قرارا يحث الدول على ذلك. ثم أشار في قرار في أواخر ١٩٧١ إلى الإحاطة علما برأي الحكومات حول عدد من الاتفاقيات البترولية، أولها اتفاقية تنسيق السياسة البترولية وطلب عدم إدراجها في جدول أعمال دوراته التالية، وهو ما يتفق وموقفه من مقترحات الشركات المشتركة في قطاع النفط الذي أشرنا إليه في الفصل السابق.

وخلال الفترة التي واصل فيها المجلس الاقتصادي في النظر في القضايا المتعلقة بالتنسيق في قطاع النفط (١٩٥٣-١٩٧١)، اتبع وسائل عديدة، منها:

- إصدار التوصيات للحكومات في مجالات معينة. وكان أول هذه المجالات (التي نجمت عن أعمال لجنة خبراء البترول ولجنة المقاطعة) في أواخر ١٩٥٤، ويتعلق بالتنسيق في صناعة التكرير بما يفي بحاجة جميع البلاد العربية من المنتجات البترولية ويجعلها من البلدان المصدرة للنفط المكرر ومشتقاته بصورة رئيسية، وإحالة الموضوع إلى المكتب الفني الدائم عند إنشائه، وقد صدرت قرارات في نفس الموضوع آخرها في منتصف ١٩٥٧.
- العمل على إصدار قانون موحد وفق ما نصت عليه اتفاقية تنسيق السياسة البترولية، وذلك بالتوصية في أواخر ١٩٦٥ بتشكيل لجنة تحضيرية تضم مندوبين من الجزائر والعراق والسعودية ومصر والكويت وليبيا ومن الأمانة العامة للجامعة، لإعداد مشروع بذلك القانون وعرضه على لجنة الخبراء ثم المجلس، ومناشدة الدول بتزويد اللجنة بقوانين البترول المعمول بها لديها، وبجميع الدراسات والمعلومات التي تمكنها من إنجاز مهمتها.
- قرر في أوائل ١٩٥٦ إنشاء مكتب دائم بالأمانة العامة يسمى "مكتب البترول" مهمته تنسيق الإحصائيات ومكافحة التهريب وتسهيل إمداد الدول الأعضاء بالبترول وتقديم إحصائيات عن إنتاجه في الدول العربية وعن شركات الامتياز ومقدار المستهلك من البترول في كل بلد عربي، والقيام بجميع الدراسات الخاصة بشؤون البترول، وتنسيق

السياسة البترولية للدول العربية؛ ويتعاون مع المكتب الرئيسي للمقاطعة فيما يتعلق بمكافحة تهريب البترول. وقد تحول في يناير ١٩٥٩ إلى إدارة لشؤون النفط.

- ومع الزمن بدأ اهتمام الدول بالمشاركة الفعالة في أعمال اللجان الدائمة يصيبه، كالعادة، الفتور. ولذلك أصدر المجلس قراره في أواخر ١٩٦٥ مناشدا إياها أن يمثلها في لجان خبراء البترول متخصصون في هذه الشؤون يحتفظون بصفتهم التمثيلية أكبر وقت ممكن تمكينا لهم من متابعة أعمال اللجان، ولضمان الوصول إلى مقررات على مستوى عالٍ من الفاعلية.
- ووافق المجلس الاقتصادي في أوائل ١٩٥٦ على أن تقوم الأمانة العامة بإنشاء قسم للبترول في معهد الدراسات العربية العالية التابع للجامعة. غير أنه تم فيما بعد إعداد اتفاقية بإنشاء المعهد العربي لبحوث البترول، عرضت على المجلس في أواخر ١٩٥٦ فطالب المجلس الأمانة العامة بإجراء دراسة شاملة حول الموضوع نظرا لوجود معاهد ومراكز للبحوث البترولية في بعض الدول العربية.
- كذلك استخدُم أسلوب المؤتمرات في التنسيق، حيث وافق المجلس في منتصف ١٩٥٧ على توصية لجنة خبراء البترول بالموافقة على اقتراح أمانة الجامعة بعقد مؤتمر البترول العربي الأول بالقاهرة بهدف تكوين وعي في شؤون البترول في البلاد العربية ومدى أهميته في اقتصادها؛ وتشكيل لجنة تحضيرية لهذا الغرض، مع إعطاء المؤتمر فرصة إعلامية مناسبة، خاصة عن طريق البرامج الإذاعية ودور السينما العربية؛ وطبع وقائع المؤتمر ونشرها في كتاب. وكالعادة أيضا انتهى ذلك المؤتمر الأول بالتوصية بعقد مؤتمر سنوي وتوفير المال اللازم لذلك، والعمل على إقامة معرض بترولي كل أربع سنوات. وأقر المجلس تلك التوصيات في ١٩٦٠/٣/١٣ محددا الفترة ١٧-١٩٦٠/١٠/٢٢ موعدا لعقد المؤتمر الثاني في بيروت، وتوالت المؤتمرات بعد ذلك.

والواقع أن المؤتمرات السنوية مثلت مساهمة طيبة في هذا المضمار. غير أن القاعدة العامة، أي التراجع في مستوى الأداء، سرعان ما سرَت، إذ أن المجلس قرر في أواخر

١٩٦٥، بعد انعقاد خمسة مؤتمرات، مناشدة السلطات المسئولة عن شؤون البترول في كـل دولة تشكيل لجنة محلية تتولى فحص وتنسيق واعتماد البحوث المزمع تقديمها إلى المؤتمر قبل إرسالها إلى الأمانة العامة. كما قرر التركيز على اتجاهات خاصة للمؤتمرات تنـاقش البحوث المتعلقة بها، ويكتفى بتداول البحوث الأخرى دون مناقشتها. وكنموذج لذلك اقـترح المجلس أن يتضمن المؤتمر السادس ثلاث ندوات: واحدة تخص تقنيـن إنتـاج البـترول وتأثيره في مستويات الأسعار، والثانية الوسائل الفنية لتقنين الإنتاج، والثالثـة للصناعـات البتروكيماوية ووسائل تنميتها في البلاد العربية. ويعتبر ذلك أول محاولة للنظر فـي أمـر البتروكيماويات على المستوى العربي.

وامتد الاهتمام بقطاع النقل إلى مجال النفط في اتجاهين: الأول هـو السـيطرة علـى مصير النفط العربي وإحكام المقاطعة بشأنه. والثاني هو تنظيم صناعة النقل والنظر فـي إنشاء مشروعات مشتركة لها. ففيما يتعلق بعمليات المقاطعة جرى تنظيم العمل عن طريق مكاتب المقاطعة وعن طريق مكتب البترول كما أسلفنا. وكان مـن أهـم المشـاكل التـي عولجت العمل على إيقاف تهريب البترول السعودي والخليجي إلى إسرائيل. فقـد صـدر قرار في أواخر ١٩٥٤ بشأن إيقاف تهريب البترول السعودي عن طريق إيطاليا في إطـار اتفاقيتها التجارية مع إسرائيل، وقرارات أخرى في أوائل ١٩٥٦ بشـأن قيـام الإمـارات العربية (قطر والكويت والبحرين) بمنع الشركات العاملة فيها عن تموين إسرائيل بـالبترول وبشأن تطبيق المقاطعة على الشركات التي تمارس نشاطا في إسـرائيل؛ ثـم قـرار فـي منتصف ١٩٥٧ بشأن متابعة خط سير الناقلات بين صيدا وإيطاليا لمنع تسرب حمولاتـها إلى إسرائيل؛ والتصدي لمحاولة إسرائيل بمعونة مادية وفنية من الحكومة الفرنسية، إنشـاء خط للأنابيب من خليج العقبة إلى ميناء حيفا لنقل النفط الخام الذي يأتي أساسا من الإمارات العربية. وعاد المجلس فلاحظ في أوائل ١٩٥٩ أن ناقلات البترول مـن كـل مـن قطـر والبحرين ما زالت تفرغ حمولتها في ميناء أم رشرش (إيلات) وطالبتهما كما طالبت إيران بمنع تسرب البترول إلى إسرائيل. كذلك سعى المجلس إلى إيقاف إمداد إسرائيل بـالبترول،

سواء من روسيا (مقابل حمضيات منها) أو من إيران وفنزويلا وغيرهما، ولمنع مرور البترول المتجه إلى إسرائيل في المياه العربية.

الاتجاه الثاني كان هو محاولة **السيطرة على قنوات التوزيع**. وقد بدأ المجلس بالموافقة على توصية لجنة الخبراء العرب في اجتماعها في أواخر ١٩٥٤ بتنظيم العلاقات بين الدول المنتجة والدول العربية الأخرى التي تمر فيها أنابيب البترول لكي تحصل الأخيرة على حصتها العادلة من العائدات من شركات النفط. كما تدخّل المجلس لحمل لبنان والأردن على مرور أنابيب النفط من العراق في أراضيهما. ثم لاحظ في منتصف ١٩٥٧ أن بعض الدول العربية بدأت في إنشاء شركات لنقل البترول؛ لذلك أوصى بتكوين شركة واحدة يكون لها أسطول موحد من الناقلات يكفي لتموين البلاد العربية ولنقل البترول إلى البلاد الأخرى. كما أحال اقتراح السعودية بإنشاء شركة أنابيب عربية لنقل النفط من منابعه إلى مصبه في موانئ عربية إلى لجنة البترول العربية. وكان مصير هذين المشروعين، وغيرهما، هو الفشل كما سبق بيانه في الفصل السابق.

وقد شهد قطاع النفط أول بوادر **الانقسام العربي**. ففي ضوء تجربة ١٩٥٦ ظهر تيار ينادي باستخدام النفط كأداة ضغط لصالح القضايا العربية، بينما رأت الدول النفطية العربية أن هذا قد يجعلها تتحمل الثمن حيث أنها لا تحتكر النفط، ويؤدي توقفها عن الإنتاج إلى انتهاز دول أخرى كإيران وفنزويلا الفرصة لتحل محلها. كما أنها لا تستطيع أن تسيطر على الأسعار – كما ثبت من تجربة الانخفاض الذي حدث في ١٩٥٩ و ١٩٦٠ – دون تعاون مع الدول غير العربية؛ ولذلك رُفض مبدأ تسييس النفط. وقد اشتد الخلاف حول الاتجاهين في مؤتمر وزراء البترول العرب الذي تصادف انعقاده في بغداد في أول أيام حرب ١٩٦٧. وتراجعت الدول النفطية عن الاستجابة لطلب حظر تصدير النفط إلى الدول المساندة لإسرائيل، باعتبار أن هذا يضر بصالح الدول النفطية العربية قبل غيرها. وهكذا رحبت تلك الدول بالصفقة التي تمت في مؤتمر قمة الخرطوم (أغسطس ١٩٦٧) والتي تضمنت رفع الحظر عن النفط مقابل منح دول المواجهة مبالغ تعوضها عن خسارة مرافق حيوية لها، وتعينها على الصمود.

وإذ اطمأنت الدول النفطية إلى إمساكها بدفة الأمور، بادرت إلى إعلان استقلاليتها في شؤون النفط عن الجامعة العربية المترنحة من وقع الهزيمة وأنشأت في ١٩٦٨/١/٩ **منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول** (الأوابك) ليس كمؤسسة عربية كما كان مقترحا من قبل، بل كناد مستقل لها يضم دولا ذات أنظمة متماثلة هي السعودية والكويت وليبيا، واستبعدت الجزائر والعراق، بينما لم تكن الدول الخليجية الأخرى قد نالت استقلالها بعد. وكان نص المادة السابعة من ميثاق المنظمة يتيح انضمام أعضاء آخرين شريطة أن يكون البترول "مصدرا أساسيا" للدخل القومي، وأن يوافق على الانضمام ثلاثة أرباع الأصوات بضمنها أصوات جميع الأعضاء المؤسسين. وكان معنى هذا قصر العضوية على دول بعينها، واستخدام الجماعة المؤسسة حق الفيتو من البداية[١٦١].

غير أن الرياح لا تجري دائما بما تشتهي السفن. فقد أحدثت ثورة الفاتح من سبتمبر ١٩٦٩ في ليبيا انقلابا في الموازنات، إذ اقتحمت الأنظمة الثورية، التي كان يراد الابتعاد عنها، النادي من داخله، وأصبحت المنظمة الوليدة مهددة بالتمزق ما لم تتغلب الحكمة والمصالح المشتركة. وقد رجح هذا الأخير حيث اضطرت المنظمة للتكيف مع الوضع الجديد، وعدلت شرط العضوية بحيث اشترط أن يكون النفط "مصدرا هاما للدخل القومي" بدلا من أن يكون مصدرا "أساسيا ورئيسيا". وهكذا انضمت الجزائر مقابل انضمام كل من إمارات أبو ظبي ودبي والبحرين وقطر في ١٩٧٠. ثم أيدت الجزائر وليبيا في الشهر التالي انضمام العراق، وتحقق ذلك مقابل انضمام مصر وسوريا. فارتفع عدد الأعضاء في ١٩٧٢ إلى عشرة (حيث حلت دولة الإمارات محل أبو ظبي ودبي) ولم يبقَ خارجها سوى منتجان صغيران هما تونس (التي انضمت في ١٩٨٢ بعد طول تردد) وعُمان.

وهكذا أصبحت المنظمة مختلفة التركيب عما أريد لها في البداية: فهي تضم كبار المنتجين وصغارهم؛ كما أن الأنظمة السياسية لأعضائها متباينة. من جهة أخرى فإن قدرة أعضائها على السيطرة على مواردهم النفطية تحددت بعاملين خارجيين: الأول هو اتفاقية طهران في ١٩٧١ التي سعت – من خلال الأوبك – إلى تمكين الدول المنتجة للنفط من استرداد جانب من حقوقها في ثرواتها. والثاني هو حرب ١٩٧٣ التي أتاحت استرداد

الجزء الأكبر، ولو أن هذا تم خارج إطار المنظمة حرصا على "تجنب التسييس" في أعمالها، خاصة فيما يتعلق بخفض الإنتاج وإقامة حظر انتقائي على الدول المساندة لإسرائيل. والواقع أن هذا النهج بدا شرطا لإبقاء تماسك المنظمة رغم تباين مواقف أعضائها من القضايا القومية ومن باقي جوانب العمل المشترك.

وبعبارة أخرى فإن تطور أوضاع الأوابك يعكس ما تعرضت له مسيرة التكامل الاقتصادي العربي خلال تلك الحقبة. فهزيمة حرب ١٩٦٧ أفرزت توجها نحو عمل مشترك أوقف المد القومي واعترض العمل على تحقيق الوحدة الاقتصادية؛ بينما أفرز انتصار ١٩٧٣ إيقافا للبعد القومي لذلك العمل وحصره عند نقاط التماس بين المصالح القطرية والقومية. وعلينا أن نذكر فلسفة المنظمة التي تقوم (وفقا لديباجة اتفاقيتها ومادتها الثانية المتعلقة بالأهداف) على إدراك الدول الأعضاء لدور البترول كمصدر رئيسي وأساسي لدخلها (وقد بقيت هذه الصياغة رغم تعديل المادة (٧) الخاصة بالأعضاء الجدد على النحو السابق الإشارة إليه) عليها أن تنمّيه وتحافظ عليه بما يعود عليها بأكبر المنافع المشروعة، وبما يصون حقوق الأجيال المقبلة، وكذا على الإسهام في تطوير صناعة الزيت العالمية وازدهارها؛ والاعتقاد بأن " الإفادة الرشيدة من هذه الثروة ترتبط بالدور الذي يقوم به البترول في خدمة اقتصاديات البلدان المستهلكة له، وبالتالي بمراعاة المصالح المشروعة لتلك البلدان في تزويد أسواقها بالبترول بشروط عادلة تعود بالنفع والخير على الإنسانية".

وهكذا جاءت المنظمة نموذجا لأجهزة عربية تنطلق من قاعدة أن من يملك المال أو مصدره من حقه أن ينفرد بالعمل دون إشراك من لا يملك، بل وتتجاهل النص على الاعتبارات القومية ومتطلبات التكامل الاقتصادي العربي، مستعيضة عن ذلك بالتأكيد على صالح المستهلكين الأجانب لمنتجات أعضائها والإنسانية جمعاء. غير أن الظروف تدخلت للحد من المغالاة في الانسلاخ من النسيج القومي.

على أن المنظمة النفطية الأخرى التي كان يرجى لها أن تكون أداة في التطوير الذاتي للتكنولوجيا كانت تلك التي وافق المجلس الاقتصادي في أواخر ١٩٦٦ على اتفاقية إنشائها

باسم "المعهد العربي لبحوث البترول" الذي كان يهدف إلى دعم البحوث المتعلقة بشؤون البترول في البلاد العربية على النحو الذي يكفل تطوير طرق التنقيب والإنتاج والتصنيع والنقل والتسويق وخلق الكوادر الفنية العربية المختصة في هذه المجالات، وذلك بقصد المحافظة على الثروة البترولية للبلاد العربية بما فيها الغاز الطبيعي، وزيادة العائد منها على شعوب هذه البلدان. غير أن هذا المعهد لم يخرج إلى حيز الوجود.

(٣) التنسيق الصناعي

(٣/١) موقف المجلس الاقتصادي والمجلس المؤقت للوحدة: كان الموقف من التنسيق الصناعي مختلفا بعض الشيء. ففي البداية جرى تركيز على **صناعات التركيب (التجميع)** وذلك بغرض اجتذاب هذه الصناعات من إسرائيل. ويلاحظ أن المواجهة مع إسرائيل جعلت الدول العربية تتخذ من الشركات متعددة الجنسيات موقفا مخالفا لذلك الذي اتبع بالنسبة لشركات النفط، بمعنى أنها سعت إلى اجتذابها، بينما عملت على الحد من سيطرة الشركات النفطية. وقدمت الجمهورية العربية المتحدة مذكرة إلى المجلس الاقتصادي بشأن **التنسيق الصناعي** بوجه عام، فقرر في أواخر ١٩٥٩ إحالة الموضوع إلى المجلس المؤقت للوحدة الاقتصادية، الأمر الذي يشير إلى تصور محدد بأن يجري تنفيذ برنامج الوحدة الاقتصادية من خلال التنسيق الاقتصادي العام والتنسيق الصناعي بوجه خاص، مع ربط الجانبين معا.

وأقر المجلس الاقتصادي في ١٩٦٠/٣/١٣ التوصية الثامنة من توصيات المجلس المؤقت للوحدة (الذي كان يعمل من خلاله) بأن تزود الدول الأمانة العامة (والتي كانت تقوم بعمل جهاز المجلس المؤقت) بجميع الإحصائيات والبيانات والتشريعات الصناعية خاصة الإحصائيات المتعلقة بالصناعات القائمة والتي تتوفر إمكانيات قيامها، عن تكلفة الإنتاج بعناصرها المختلفة والطاقة الإنتاجية وحجم الاستهلاك المحلي وإمكانيات التصدير، وذلك لكي يتمكن المجلس المؤقت من اقتراح أسس التنسيق الصناعي بغية تقليل حركة التنافس وزيادة درجة التكامل الاقتصادي بينها، مما يمهد **لتحقيق الوحدة الاقتصادية، لا في القطاع الصناعي فحسب، بل وفي القطاعات الأخرى**. كذلك أشار قرار آخر للمجلس

الاقتصادي في أواخر ١٩٦٠ إلى أن الإسراع في البت في موضوع التنسيق الصناعي يساعد على تخفيف وإلغاء القيود على التبادل التجاري، الذي كان من المقرر تخليصه من إجازات التصدير والاستيراد في فترة أقصاها عشر سنوات. كما طالب المجلس في نفس التاريخ الحكومات بالقيام بحصر الصناعات القائمة لتوفير المعلومات السابق طلبها، بما في ذلك المشروعات الصناعية المنتظر تنفيذها، وذلك وفق نماذج تعدها الأمانة العامة. كذلك قرر المجلس تشكيل لجنة فنية من كبار المختصين في كل دولة لتجتمع خلال خمسة أشهر وتقوم بإعداد دراسات تعرض على مؤتمر من الوزراء المختصين بالشؤون الاقتصادية في البلاد الأعضاء لوضع نظام للتنسيق الصناعي فيما بينها. وأكد المجلس في منتصف ١٩٦٢ على استيفاء البيانات وفقا للنماذج المذكورة لتنعقد اللجنة الفنية خلال شهر من استيفائها. وقام الخبراء بإجراء تعديلات على النماذج أقرها المجلس في أواخر ١٩٦٣ وطلب سرعة استيفاء البيانات بموجبها لكي تتفرغ لجنة خبراء لإعداد دراسة عن التنسيق الصناعي خلال ستة أشهر. ثم أحال المجلس في أواخر ١٩٦٥ تقرير لجنة التخطيط الاقتصادي والتنسيق الصناعي المنعقدة في الكويت ١٥-١٩٦٥/١١/٢٥ إلى الإدارتين الاقتصادية والقانونية بالأمانة لدراسته وإعادة صياغته وتقديم تقرير عنه إلى المجلس. ثم توقف المجلس الاقتصادي عند ذاك عن دراسة قضية التنسيق الصناعي.

(جـ/٢) التوجه نحو إنشاء منظمات متخصصة: وكما كان الحال بالنسبة للقطاع الزراعي، اتجه المجلس الاقتصادي لإقامة أجهزة فنية متخصصة، فأصدر في أواخر ١٩٦٥ قرارا بإنشاء **المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس**، بدأت عملها في منتصف ١٩٦٧، وانضمت إليها معظم الدول العربية، لتعمل على توحيد المصطلحات الفنية وطرق الفحص والتحليل القياسي بين الدول العربية وكذلك تنسيق وتوحيد المواصفات بينها كلما أمكن ذلك، وحثها على إنشاء أجهزة قطرية للمواصفات والمقاييس[١٦٢]. وقد تضمن نشاط هذه المنظمة، عدا اعتماد مواصفات قياسية لعدد كبير من السلع وإصدار دليل للمصطلحات الفنية باللغة العربية ومساعدة الأجهزة الوطنية للمواصفات والتقييس، دراسة وتنفيذ بعض المشروعات الفنية التي تهدف إلى النهوض بمستوى دقة وجودة المنتجات العربية كنظام

ترابط المختبرات البترولية العربية ومشروع تنسيق واستكمال إمكانات صيانة وإصلاح أجهزة القياس والاختبار وتطوير مناهج توحيد أساليب ضبط جودة الإنتاج في بعض الصناعات. ولا شك أن هذا المجال ذا الصبغة الفنية البحتة هو من أهم المجالات اللازمة لضمان سلامة البناء الصناعي واتفاق منتجاته مع احتياجات البيئة العربية، ولتعميق الخبرة العربية بصورة مستقلة، مع تحقيق الوفورات والكفاءة المترتبة على العمل المشترك. والنجاح فيه ييسر تنفيذ الاتفاقيات الاقتصادية الهادفة إلى تنفيذ التبادل الإقليمي وتعزيز القدرة التنافسية في الأسواق العالمية.

ورغم أن المجلس الاقتصادي، على عكس ما فعل في قطاع الزراعة، تفادى التدخل في شؤون الإنتاج الصناعي، فإن المؤتمر الهندسي السابع، بيروت، منتصف ١٩٥٩، أوصى بإنشاء جهاز تابع للمجلس يعمل على تلافي كل ما من شأنه إعاقة التعاون في مجال الإنتاج الصناعي أو قيام صناعات غير اقتصادية قد تشكل عنصر تنابذ اقتصادي في المستقبل. وأحال المجلس في هذا الاقتراح إلى المجلس المؤقت للوحدة، وتبنى في أواخر ١٩٦٠ ما ذهب إليه الأخير من أن إنشاء المكتب الفني التابع له يغني عن ذلك الجهاز. وطالب بتزويد الأمانة العامة ببيانات معينة لأغراض التنسيق الصناعي ودعوة الوزراء المعنيين لعقد مؤتمر لوضع أسس ذلك التنسيق، واعتبار ما أوصى به المؤتمر الهندسي السابع بشأن التعاون الصناعي من أعمال المكتب الفني الدائم. أما المؤتمر المقترح للتنسيق فلم يعقد إلا في مارس ١٩٦٦ في الكويت، وأسهمت فيه منظمة اليونيدو التي كانت قد ظهرت إلى الوجود خلال تلك الفترة. وأوصى المؤتمر بإنشاء مركز للتنمية الصناعية للدول العربية. وأقر المجلس الاقتصادي التوصية في أواخر ١٩٦٦.

(٣/٣) إنشاء مركز للتنمية الصناعية للدول العربية: أنشئ المركز كجهاز ملحق بالأمانة العامة للجامعة بقرار من مجلس الجامعة في ١٩٦٨/٥/١٨، وبدأ عمله في ١٩٦٩، وعدل نظامه الأساسي في ١٩٧٠. ويهدف المركز إلى دفع عجلة التصنيع في البلاد العربية عن طريق[١٦٣]:

- تنمية التعاون العربي في مجال التنسيق والتكامل الصناعي والاقتصادي.

◆إجراء الدراسات الفنية والاقتصادية من أجل سلامة التنمية الصناعية وزيادة معدلاتها والاستخدام الأمثل للموارد.

◆تعزيز الجهود المبذولة لرفع الكفاءة الإنتاجية وتنمية المهارات وتحسين كفاءة التنظيم في المنشآت والمؤسسات الصناعية.

◆دعم البحوث والدراسات من أجل إيجاد المعرفة العامة بواقع الوطن العربي.

وقد كان أول ما انشغل به المركز هو صناعة النسيج، أسوة بالقدوة المتبعة في الدول النامية عامة في طرق باب التصنيع من خلال تلك الصناعة. ثم وجه عنايته إلى عدد من الفروع الصناعية التي كان قد صدر قرار من مجلس الوحدة الاقتصادية في منتصف ١٩٦٨ بالتركيز على التنسيق فيها، بناء على توصية من لجنته الفرعية للتنسيق وهي: الحديد والصلب – الأسمدة والبتروكيماويات – عجينتي الورق والحرير الصناعي – الجرارات والآلات الزراعية. كذلك قام المركز بإجراء مسوح صناعية للدول التي طلبت منه ذلك، وبإعداد دراسات جدوى لمشاريع في معظم الدول العربية، وتقديم معونة فنية. وبعبارة أخرى فإن المركز عمل كبيت خبرة، يقدم المشورة الفنية للدول الأعضاء، دون أن يملك أخذ المبادرة للقيام بتنسيق لقطاع الصناعة في جملته. واستمد صلاحياته في هذا الشأن من المؤتمرات الوزارية التي جرى عقدها. فقد أوصى المؤتمر الثاني للتنمية الصناعية (الكويت ١٩٧١) بإعطاء الأولوية للصناعات التحويلية، وتحقيق التعاون العربي من خلال شركات عربية مشتركة لإنتاج سلع أساسية ووسيطة، مع العمل على إزالة القيود أمام تبادل السلع الأولية والوسيطة اللازمة للصناعة العربية. كما طالب الدول بموافاة المركز بسياساتها الصناعية ليقوم، بالتعاون مع مجلس الوحدة والجامعة العربية، بتقديم مقترحات للتنمية والتنسيق خلال السبعينات. وأقر المؤتمر الثالث للتنمية الصناعية للدول العربية الذي انعقد في طرابلس (ليبيا) في نيسان/إبريل ١٩٧٤، الأسس الملائمة "لإستراتيجية عربية في الميدان الصناعي". وتابع مركز التنمية الصناعية دراسة الموضوع بالتعاون مع معهد التخطيط القومي بالقاهرة، ثم ناقشه في ندوة، وعرضه على المؤتمر الرابع (١٩٧٦) في بغداد. وطرح المركز دراسة عن إستراتيجية التنمية الصناعية

العربية حتى عام ٢٠٠٠ على المؤتمر الخامس في الجزائر (١٩٧٩). إلا أن المؤتمر قـرر استمرار الدراسة وصياغة الإستراتيجية من الواقع العربي، ودعا الدول (دون إشارة إلـى المركز) إلى أن تقوم بالتنسيق بين خططها الصناعيـة بالنسـبة للصناعات التي تتطلب استثمارات مالية كبيرة، وبصورة خاصة في مجال تبادل المعلومات والتسويق والتدريب.

وتحول المركز في ١٩٨٠/٩/٢٠ إلى منظمة مستقلة هـي المنظمة العربية للتنمية الصناعية، حتى يحصل على قدر أكبر من حرية الحركة[١٦٤]. وقامت المنظمـة بـالإعداد لمؤتمر التنمية الصناعية السابع (تونس ١٩٨٩) الذي كان موضوعـه الأساسـي "توفـير مستلزمات نجاح المشروعات الصناعية العربية المشتركة".

(٤/٣) **دور مجلس الوحدة**: أصدر المجلس قراره رقم (١٨)، أي التالي لقرار السـوق المشتركة، بإحالة مقترح سوري بشأن "التنسيق الصناعي والتكامل الاقتصادي بيـن دول السوق العربية المشتركة" إلى لجنة التنسيق الصناعي وتنمية الثروة المعدنية المتفرعة عـن اللجنة الاقتصادية. وبناء على توصيات اللجنة المذكورة طالب المجلس أعضاءه بموافاتـه قبل نهاية ١٩٦٤، بالقوانين والتشريعات المتعلقة بالتصنيع والبـترول والـثروة المعدنيـة، وبالمشاريع القائمة وقيد التنفيذ في هذه المجالات، والمشاريع المستقبلية في القطاعين العـام والخاص، وأعداد المشتغلين في كل من تلك المشروعات، وتشكيلات الدوائر والمؤسسـات المسئولة عن الصناعة والتعدين والبترول. كما طلب استيفاء نماذج جداول بمعلومات عـن القطاع الصناعي وعن الطاقة الكهربائية. ثم أعطى مهلة للدول لما واجهته من صعوبـات في استيفاء البيانات، وهو ما يشير إلى ضعف قاعدة البيانات لديها.

وحتى لا يتعثر العمل كلف المجلس اللجنة الاقتصادية بدراسة إمكانيـة تنسيق بعض الصناعات الرئيسية مثل الأنسجة والبوتاس والفوسفات والإسمنت والبتروكيماوية. كذلـك أعاد المجلس هيكلة البيانات المطلوبة، ومدد الفترة التي تقدم فيها هذه البيانات. وفي الوقـت نفسه نقل مسئولية التنسيق إلى الدول بمطالبتها أن تأخذ بعين الاعتبار الآثار التي تنجم عـن التسابق في إقامة صناعات لديها يوجد ما يماثلها في الدول الأعضاء الأخرى دون انتظـار لإنجاز عملية التنسيق. كما طلب من الدول التي ترغب في إقامة صناعة جديدة لديـها أن

تأخذ بعين الاعتبار وضع الصناعات المماثلة في الدول الأعضاء الأخرى، وتلك التي تنوى في قيام دولة أخرى بإنشاء مشروع جديد ما يؤثر عليها سلبا أن تتقدم إلى المجلس بمذكرة توضح موقفها من هذا المشروع. وقد طبقت سوريا هذه القاعدة بتحفظها على قيام الأردن بإقامة مصنع للنسيج القطني. وفي منتصف ١٩٦٨ طلب المجلس من اللجنة الفرعية للتنسيق الصناعي عدم التعرض للصناعات القائمة، والاقتصار على أخذها في الاعتبار عند إجراء التنسيق على الصناعات التي هي قيد الدراسة والمشاريع التي لم تنفذ بعد. كما طلب من الدول موافاة الأمانة العامة بجميع اتفاقيات التنسيق الصناعي التي تقوم بعقدها فيما بينها خلال شهر من التصديق عليها، للاستفادة منها في دراسات التنسيق. وقد رأينا أن الاتفاق المصري العراقي أدى إلى تحويله إلى شركة مشتركة للاستثمارات الصناعية. وفي الوقت نفسه قرر بدء التنسيق بشكل متواز في ست صناعات: البتروكيماويات – الحديد والصلب – الأسمدة – الورق وعجينة الورق والحرير الصناعي – المكائن والآلات والجرارات الزراعية – الغزل والنسيج، على أن يجري التنسيق في الصناعات الأخرى في وقت لاحق. وكما رأينا من قبل فإن مركز التنمية الصناعية اهتم بهذه القطاعات أيضا. وحدد المجلس البيانات التي يجري جمعها عن المشروعات (الجديدة) في هذه القطاعات، على أن تتولى لجنة فنية خاصة بكل قطاع من الستة دراستها وتقديم مقترحات بشأنها، بما في ذلك مقترحات بشأن الصناعات التي ترى ضرورة تطويرها والبدء بإقامتها على أساس المساهمة الجماعية لدول المجلس وبرأسمال عربي مشترك.

(٥/٣) معايير التنسيق الصناعي: أشار قرار لمجلس الوحدة في أوائل ١٩٧٠ إلى انه خلال اجتماعات اللجان المتخصصة المتفرعة عن لجنة التنسيق الصناعي وتنمية الثروة المعدنية، ظهرت حاجة هذه اللجان الماسة إلى قواعد تسترشد بها في أعمالها، تكفل تحقيق الغايات المرجوة من التنسيق، وتضمن في نفس الوقت وحدة الأسلوب المؤدي إلى ذلك. وتبنى القرار لهذا الغرض تعريفا للتنسيق الصناعي بأنه[١٦٥]:

"هو العمل المشترك بين دول الوحدة الاقتصادية الذي يبتغي المساهمة في تنمية الثروة القومية والدخل القومي في كل منها عن طريق توزيع المشاريع الصناعية

بينها حسب قواعد تقسيم العمل والاختصاص الدولية التي ترمي إلى الحصـــول على المردود الأمثل من هذه المشاريع من جهة وإلى تكامل هذا المشاريع مـــع بعضها من جهة ثانية."

ويضيف القرار أن للتنسيق فوائد أخرى منها أنه يحد من تبديـــد رؤوس الأمـــوال للـــدول الأعضاء، وهي غالبا نادرة، في مشاريع صغيرة مبعثرة ذات عائد ضعيف نسبيا، وذلـــك بإقامة مشاريع كبيرة ذات حجم أمثل فيما يتعلق بالتكلفة وجودة الصنع، وتستهدف سد حاجة السوق العربية المشتركة بكاملها بدلا من سوق دولة واحدة.

ولهذا الغرض تعرض الدول على المجلس خطط التنمية الاقتصادية المتعلقة بمشاريعها الصناعية والمعدنية التي أقر المجلس شمولها، لتدرسها اللجنة الفرعية للتنسيق الصنـــاعي واللجان الفنية المختصة، وتعرض توصياتها على المجلس لاتخاذ قرار بشـــأنها. ويجـــري التنسيق وفق القواعد التالية:

- المشاريع التي تستهدف استثمار الموارد الطبيعية غير المستثمرة، كاستخراج البـــترول والمعادن على اختلاف أنواعها وغيرها من المواد الأولية مـــن مصادرهـــا الطبيعيـــة، تجري الموافقة عليها بمجرد العرض على اللجنة شريطة أن تكون اقتصاديـــة وعلـــى مسئولية الدولة المتقدمة بالمشروع، باعتبار أن استثمار الموارد الطبيعية في الدولة على أساس اقتصادي يساهم في تنميتها الاقتصادية، وهو كذلك حق للدولة.
- المشاريع التي لا يوجد ما يزاحمها في الدول الأعضاء الأخرى، وكذلك المشاريع التـــي يزيد فيها طلب السوق العربية المشتركة على إنتاجها، يوافق عليها المجلس إذا كـــانت على أساس اقتصادي سليم.
- المشاريع الأخرى والتي تزاحم مشاريع أخرى في دول الوحدة الاقتصادية يكفي إنتاجها حاجة السوق العربية المشتركة بكاملها، فمن الضروري تنسيقها بين الدول الأعضاء في سبيل تكاملها من جهة، وتحقيق المردود الأمثل من جهة ثانية، وذلك حســـب المبـــادئ التالية:

(١) توافر المواد الأولية. (٢) كلفة الإنتاج الدنيا. (٣) توفر العناصر البشرية والمادية اللازمة من خبرات ورأسمال. (٤) ارتفاع المردود. (٥) ضرورة التوزيع الجغرافي. (٦) مصلحة الدول التي لم تحقق مرحلة تصنيع تقارب ما بلغه سائر الدول الأعضاء. (٧) حجم الاستهلاك وكلفة النقل.

من جهة أخرى فإنه بالنسبة لبعض المشاريع الصناعية المعقدة في صناعات أساسية مثل البتروكيماويات والألياف الاصطناعية ذات تكاليف إنشاء مرتفعة وكلفة إنتاج تنخفض في الغالب انخفاضا كبيرا مع ازدياد الطاقة الإنتاجية للمشروع والإنتاج الفعلي له، والتي تتصف أيضا بحاجتها إلى توفر خبرات عالية، يكون أساس التنسيق فيها تعاون الدول العربية فيها وتوزيعها بينها كي يسد إنتاجها حاجة السوق المشتركة بكاملها، ويمكن تطويرها.

ونظرا لأن السوق المشتركة التي تتم عن طريق إزالة جميع الحواجز بين الدول الأعضاء أمام حرية تبادل البضائع وتنقل الأشخاص والأموال، تجعل المشاريع المقامة في أي دولة تستهدف السوق المشتركة بكاملها لا سوق الدولة الواحدة، فإن هذا يستدعي تنسيق المشاريع الصناعية لجعلها متكاملة لا متزاحمة. ويجري هذا التنسيق وفق الأسس التالية:

- كفاية المشاريع القائمة والمستقبلة لحاجة استهلاك السوق العربية المشتركة بكاملها، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة التنسيق بين إنتاج الصناعات القائمة والتي تحت التنفيذ بهدف رفع مستوى الإنتاجية.
- التزام الدول الأعضاء بتصريف إنتاج المشاريع المقرر إنتاجها على أساس التنسيق وفقا لقرارات المجلس، وحسب اتفاقيات بين الدول الأعضاء يعاد النظر فيها دوريا. وتضع الأمانة العامة تقريرا عن أسس هذا الالتزام وحدوده لعرضه على اللجنة المختصة ليتخذ المجلس قرارا بشأنه.
- تبنى المشاريع البتروكيماوية والمشاريع الصناعية الأخرى على أساس استثمار رأس المال المشترك بين الدول الأعضاء كلما أمكن ذلك.

وأجاز المجلس عقد اتفاقات ثنائية أو جماعية للتنسيق الصناعي إذا ما كانت ضمن إطار التنسيق المحدد من قبل المجلس. كما طلب من الأمانة العامة واللجان الاستفادة بإمكانيات مركز التنمية الصناعية والمنظمة العربية للمواصفات والمقاييس، وعقد المجلس على مستوى وزراء الاقتصاد للنظر فيما ينجزه المركز من دراسات المسح الصناعي للدول الأعضاء، وهي الدراسات التي أنشأت قاعدة بيانات إحصائية وفنية لدى عدد من الدول العربية، بعضها لأول مرة. كما طلب المجلس تقديم مساعدة للجمهورية العربية اليمنية لإعداد البيانات والمعلومات المطلوبة للتنسيق. من جهة أخرى أصدر مجموعة من القرارات في نفس الجلسة بشأن أسلوب التنسيق في كل من الصناعات الست المذكورة أعلاه، وكذلك صناعة الأدوية، راعى فيها ظروف كل صناعة وما أبدته بعض الدول الأعضاء بشأنها. وأعقب ذلك تأييد المجلس اقتراح مركز التنمية الصناعية بإنشاء اتحاد عربي للأسمدة الكيماوية واتحادات صناعية أخرى تستهدف تنسيق الصناعات بين الدول العربية وتنميتها على أسس سليمة. وكان هذا بداية تعاون الجهازين في إقامة اتحادات صناعية، وفي إنشاء شركات قابضة مشتركة على نحو ما بينا من قبل. كذلك أيد مشاركة الأمانة العامة والدول الأعضاء في اجتماعات الهيئة التحضيرية للشركة العربية للبتروكيماويات التي دعا إليها المركز. ثم جرى النظر فيما اقترحته اللجنة المتخصصة لصناعة الأدوية من إنشاء منظمة عربية للرقابة والبحوث الدوائية، وأقر إقامة هذه المنظمة في منتصف ١٩٧٤. وبعبارة أخرى، فإن المجلس نقل عمليات التنسيق الصناعي تدريجيا إلى مؤسسات قام بإنشائها لتتولى عنه هذا التنسيق.

(٦/٣) التنسيق المسبق للإنتاج الصناعي: عملا على تطوير أسلوب التنسيق طلب المجلس في منتصف ١٩٧٧ من الأمانة العامة بالتعاون مع المنظمات العربية المتخصصة ذات العلاقة، إعداد دراسة تفصيلية حول "التنسيق المسبق للإنتاج الصناعي"، تتضمن أمثلة للصناعات التي تتطلب ظروف تنميتها إخضاعها للتنسيق المسبق. ويستهدف هذا النظام استحداث جهاز عربي متعدد الأطراف يتولى منح التراخيص لعدد من الصناعات التي تتميز بصفات معينة من حيث النوعية والحجم، على أن يتم إنشاء كل مشروع باتفاقية ثنائية

أو متعددة الأطراف يتم بواسطتها تحديد التزامات الأطراف المختلفة من جميع النواحـــي، كما تتعهد دولة مقر المشروع بتزويد الأطراف الأخرى بكميات محددة من إنتاج المشـروع بأسعار ومواصفات متفق عليها مسبقا(١٦٦). غير أن المصاعب التي مر بها المجلس والعمل العربي المشترك نتيجة استبعاد أمينه العام من القاهرة ثم توقيع اتفاقيات كامب ديفيد عرقلت العمل بعض الوقت، إلى أن عاد المجلس فضمن هذه الدراسة في برنامجه لعام ١٩٨١. وتم في منتصف ١٩٨٤ إنجاز عدد من الدراسات بالتعـاون مـع المنظمـة العربيـة للتنميـة الصناعية، منها دراسة المبادئ الأساسـية للتنسيق والتكامل الصناعي العربي، وأسس التنسيق الصناعي المسبق. كما تم في نطاق هـذا التعـاون وضـع الإطـار القـانوني والمؤسسي من خلال مشروع اتفاقية عامة للتنسيق والتكامل الصناعي العربـي، تتضمـن أحكاما عامة تجسد عزم الأقطار العربية على الدخول العملي في مجال التنسيق والتكـامل الصناعي على أساس من التشاور والاتفاق على تطوير فروع صناعية محـددة بموجـب اتفاقيات أو بروتوكولات متعددة الأطراف. وطرحت كخطوة أولى مشروعات بروتوكولات للتنسيق والتكامل في ثلاثة قطاعات هي الحديد والصلب، والأسمدة الكيمائيـة، والمكـائن والآلات الزراعية، وقد طلب المجلس عرضها على الـدول والمنظمـة العربيـة للتنميـة الصناعية. ويشتمل البروتوكول على أسس التخطيـط والالتزامـات المتقابلـة للأطـراف المشاركة والإطار المؤسسي اللازم لتنفيذه والسياسات والإجراءات اللازمة للتنفيذ.

كذلك أنجزت دراسة كانت من أول ما عني به المجلس قبل عشرين عاما وهي دراسـة مسحية للتشريعات والنظم الصناعية في دول الوحدة، وطلب إرسالها للدول للاستفادة منها، كما طلب موافاة الأمانة العامة بما صدر من تشريعات بعد إعدادها للاستفادة منها في وضع "التشريع النموذجي لترخيص المشروع الصناعي" و "التشريع النموذجي لقـانون التنميـة الصناعية"، وتم في نهاية ١٩٨٥ إعداد ملحق مكمل للدراسة. وطلب أيضا إرسال "دراسـة هيكل الصناعة في ضوء خطط وبرامج التنمية النافذة في الأقطار أعضاء المجلـس" إلـى كافة الدول العربية وإلى منظمة التنمية الصناعية والاتحادات النوعية للاستفادة منها، مـع العمل على استكمالها بالنسبة لكافة الدول الأعضاء، ولكنه عاد فعـدل عـن ذلـك. وأكـد

المجلس على استمرار الجهود من أجل إنجاز برنامج التنسيق والتكامل الصناعي العربي، وعلى ضرورة أن تأتي السياسات والبرامج الاستثمارية في خطط التنمية محققة لهدف التكامل الاقتصادي العربي. ووجه المجلس عناية خاصة لتطوير التكامل الصناعي العربي من أجل دعم التنمية الصناعية في البلدان الأقل نموا، مع تكوين بيوت خبرة عربية ترتبط بالمنظمات العربية تقوم بدراسة معوقات التنمية والمشروعات الصناعية التي تسهم في تسريع تحقيق التنمية بصورة مطردة، وبخاصة المشروعات المشتركة.

(٧/٣) استراتيجيات التنمية الصناعية: وإذا كان الاهتمام قد تركز على الجوانب الفنية للتنسيق الصناعي، فإن مضمون التوسع الصناعي كان يتوقف على استراتيجيات التنمية الصناعية المختارة، وهو الموضوع الذي انشغلت به مؤتمرات وزراء الصناعة العرب المتتالية، كما أشرنا من قبل. وقد لاحظ مركز التنمية الصناعية، في معرض الإعداد للمؤتمر الرابع، أن استراتيجية الإحلال محل الواردات قد وصلت إلى مأزق، وأن تبني بعض الدول استراتيجية موجهة نحو التصدير تنطوي على عدد من مخاطر التبعية والوقوع في قبضة عابرات القوميات، ومن ثم فقد رفع شعار الأخذ باستراتيجية الاعتماد على الذات المتوجهة إلى الداخل بما يحقق إشباع الحاجات الأساسية. ويتولى المركز وفقا لذلك إعداد استراتيجية طويلة المدى إلى عام ٢٠٠٠، وفق مراحل متعاقبة تبدأ بحصر البيانات على مستوى الأقطار العربية المختلفة، وتحديد احتياجاتها والمؤشرات العامة لتطويرها، وتجميع ذلك على المستوى القومي سواء على أسس المداخل القطرية أو الإقليمية، وتنتهي بوضع خطة متكاملة ومترابطة وببدائل مختلفة على مستوى الوطن العربي بأكمله. وتأخذ هذه الاستراتيجية بنظر الاعتبار السياسات القطرية واستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية العربية، والاستراتيجيات القطاعية الأخرى. ويتولى مركز التنمية الصناعية تنفيذ الأسلوب المقترح في ورقة العمل المقدمة إلى المؤتمر الرابع، بشأن التعاون والتنسيق والتكامل الصناعي العربي المستند على الدراسات والمشاورات والتخطيط باعتباره الجهاز المختص بذلك. كذلك نصت قرارات المؤتمر الرابع على أن تتضمن الأهداف العامة للاستراتيجية: زيادة معدلات التنمية الصناعية على مستوى الوطن العربي بما يرفع نصيبه من الناتج

الصناعي العالمي، وتنمية الصناعات التي تعزز الأمن الغذائي العربي، والوفاء بالحاجات الأساسية للشعب العربي من السلع الصناعية وتأسيس الصناعات اللازمة لإنتاج تلك السلع، وإقامة وتطوير الصناعات الأساسية التي تضمن التكامل للبناء الصناعي والتنسيق بين الدول العربية في ذلك وتعميق الدراسات والاتصالات الخاصة بذلك بهدف الوصول إلى التخطيط الصناعي المشترك، وإرساء القواعد الأساسية لبناء قاعدة تكنولوجية عربية. وكما سبق القول، فإن المؤتمر الخامس (الجزائر ١٩٧٩) طالب باستمرار إعداد الاستراتيجية، مع الاستمرار في التنسيق دون انتظار لإنجازها[١٦٧].

وقد تزامن صدور اتفاقية التنسيق والتكامل عن مجلس الوحدة الاقتصادية مع عقد المؤتمر السادس للتنمية الصناعية تحت الشعار الذي اختاره له المؤتمر الخامس "لتتضافر كل الجهود من أجل تنمية مشتركة". وقامت منظمة التنمية الصناعية بإعداد دراسات قطرية عن الـ ٢٢ دولة عربية، ودراسات قطاعية لسبعة فروع من فروع الصناعة التحويلية الرئيسية، تناولت الواقع والآفاق المستقبلية حتى عام ٢٠٠٠. وقد أكد المؤتمر على أن الواقع الصناعي العربي يفرض حتمية العمل العربي المشترك حيث يغدو الوطن العربي إطارا واسعا تتحرك فيه الفعاليات الاقتصادية المرتبطة بالتصنيع استثمارا وإنتاجا واستهلاكا، ويتيح تحقيق تنمية صناعة متواصلة[١٦٨]. وقرر المؤتمر السادس أن المدخل الإنتاجي هو المدخل الذي يتعين اتباعه في العمل العربي المشترك. وفي هذا الإطار تتميز المشروعات العربية المشتركة والشركات العربية المتخصصة بأنها تمثل إطارا تنظيميا مرنا يتسع لعدد كبير من الأشكال والصيغ القانونية والتنظيمية. كما قرر المؤتمر أن تستهدف الصناعات العربية المستقبلية تلبية الحاجات الأساسية، وتطوير وتنويع الصناعات الديناميكية المحرضة لعملية التنمية وخاصة السلع الرأسمالية وتعميق الترابط بين الدول العربية وتسهيل وتطوير تبادل السلع فيما بينها من جهة وتطوير العلاقات الاقتصادية من جهة أخرى. وفي هذا السياق تم اختيار ٢٢ فرصة استثمارية طالب المنظمة باستكمال دراسة جدواها، وترويج ما تثبت جدواه منها، والعمل على إنشائها كمشروعات مشتركة.

وهكذا صدر التوجيه بعقد المؤتمر السابع تحت شعار "توفير مستلزمات نجاح المشروعات العربية المشتركة".

وطرحت المنظمة على المؤتمر السابع تصورا حول الأسس العامة للتكامل الصناعي بين الدول العربية:

- ♦اعتبار التكامل الصناعي قاعدة للتكامل الاقتصادي الشامل، ومن ثم فهو يتضمن مراحل متتالية يدفع كل منها بالحركة نحو مراحل تكاملية أكثر تقدما، مع ربط أوجه التكامل الأخرى به على نحو وثيق.
- ♦التوازن بين الإطار القطري والقومي والعالمي، خاصة بعد أن وصلت التنمية القطرية المعتمدة على إحلال محل واردات استهلاكية نهائية إلى طريق مسدود. ويلعب المستوى القومي دورا مهما في إنشاء الروابط بين الاقتصادات العربية، ورفع قدرتها على التعامل المتكافئ على المستوى العالمي.
- ♦إعطاء فرصة لتطور التجمعات الجزء إقليمية (وتشمل المجلسين العربي والمغربي بجانب الخليجي) مع استمرار مراعاة البعد القومي حتى لا تتحول التجمعات الإقليمية إلى مصدر جديد للتجزئة العربية.
- ♦الاستمرارية في عملية التكامل الصناعي، وهو ما يتطلب تعزيز التفاوض الجماعي، وشمول فروع النشاط الصناعي دون اقتصار على مشروعات أو برامج محدودة، وتفضيل قيام الجهاز التكاملي بالإعداد لعمليات التنسيق وعدم تركها للأجهزة القطرية التي قد تتفاوت في قدراتها، وإشراك ممثلين لقطاع الأعمال، العام والخاص، أخذا في الاعتبار محدودية خبرتها السابقة.

وواضح مما سبق الميل إلى اعتبار المدخل الإنتاجي/القطاعي أساسا للتكامل الصناعي العربي. ومع ذلك فقد أكد المؤتمر السادس أن قيام تنمية صناعية متكاملة في الوطن العربي يتطلب ضرورة تحرير التبادل التجاري وتسهيل انتقال الأفراد والسلع بين الدول العربية، واستكمال الهياكل الأساسية اللازمة لتسهيل انسياب عناصر الإنتاج والسلع بين هذه الدول. وقد أقر المؤتمر السابع عددا من فرص الاستثمار في ضوء الدراسات القطاعية

التي تجاوزت القطاعات الثلاثة المشار إليها من قبل، وهي الحديد والصلب، والبتروكيماوية، والسلع الرأسمالية، حيث جرى تقسيم هذه الأخيرة إلى ١٤ قطاع، كما أضيفت صناعات مواد التعبئة والتغليف، وقطاع الطاقة الكهربائية. من جهة أخرى فإن المجالات المقترحة للتكامل الصناعي تشمل التعاون في مجال المعلومات الصناعية، اقتصادية كانت أم فنية، أم متعلقة بالنظم والإجراءات، والتعاون في مجال البحوث العلمية والصناعية والتكنولوجية، وفي مجال التدريب، وفي مجال المشروعات الصناعات التكاملية، بحيث يتحول التعاون من دراسة وترويج مشروعات منفردة إلى صياغة برامج لفروع صناعية، والتعاون في تنظيم حركة عناصر الإنتاج. والنظر في أمر إنشاء بنك للتنمية الصناعية العربية ليتولى تدبير التمويل اللازم للمشروعات المشتركة، أو جعل هذا النشاط جزءا من أنشطة الصناديق العربية والشركات العربية القابضة. ويجب في الوقت نفسه مراعاة التوزيع العادل للمنافع والأعباء الناجمة عن التكامل الصناعي.

(٨/٣) **الخلاصة** أن قضية التنسيق الصناعي لقيت اهتماما متواصلا منذ الخمسينات وحتى الثمانينيات:

- ◆فقد بدأ الاهتمام بالتنسيق الصناعي مبكرا، بل واعتبر من المقومات التي تسهل شؤون "المدخل التجاري" للتكامل.
- ◆وجرى ربط وثيق بين التنسيق الصناعي والتنسيق الاقتصادي العام، واعتبر الاثنان جزءا من برنامج الوحدة الاقتصادية.
- ◆بدأ التنسيق الصناعي كغيره بطلب بيانات عما هو قائم أو تحت التنفيذ، وكأن القضية تنصب في المقام الأول على القائم وليس على أسس التوسع في المستقبل.
- ◆ثم اتضح أن طلب البيانات يجب أن يتم وفق نماذج يجري استيفاء المعلومات بموجبها، وهذا أبسط ما يتطلبه تنسيق المعلومات ذاتها بفرض وجود تصور واضح عنها، وفقا لمنهج محدد للتنسيق.
- ◆ثم أشارت الممارسة إلى أن النماذج تحتاج إلى تعديل، مما يشير إلى أن جهاز الأمانة لم يكن قادرا بمفرده، ودون معاونة خبراء، على وضع النماذج بالصورة الملائمة.

- جرى توقع بأن تجميع المعلومات يمكن أن يؤدي إلى توفير عناصر دراسة لأسس التنسيق تتولاها لجنة من الخبراء. غير أن اجتماع الخبراء لم يكن كافيا بحد ذاته، بل كان لا بد من قواعد استرشادية تتبعها هذه اللجان في أعمالها، وهو ما يقتضي توفر دراسة علمية تحدد مفهوم التنسيق وموقعه من العمل المشترك.
- رؤي أن إقرار نظام للتنسيق الصناعي يتطلب عقد مؤتمر للوزراء المختصين، ولم يكن من الواضح مدى استمرارية ذلك الأسلوب باعتبار أن التنسيق عملية مستمرة، فضلا عن انشغال الوزراء بقضايا أخرى.
- كان الأمر يقتضي دائما العرض على المجلس لاستصدار قرارات، إما بحث الدول على استيفاء البيانات المطلوبة، أو بتشكيل لجان تحدد لها عادة مدد محدودة فلا تتوفر لها إمكانيات الاجتماع إما لأسباب فنية، أو لعدم وجود موارد مالية. وهذا يوضح مدى القيود المفروضة على الأمانة العامة بالنسبة لمجال الحركة.
- ظهرت نزعة لتشكيل جهاز تابع للأمانة العامة لمعالجة قضايا الصناعة. غير أن هذه النزعة تمت مقاومتها توقعا لقياس جهاز أوسع في اختصاصاته (المكتب الفني) لم يتم في الواقع إنشاؤه.
- ظهر جهاز خاص بناء على توصية من مؤتمر وزاري للتنمية الصناعية، غير أن تبعيته لأمانة الجامعة العربية حدت من صلاحياته، رغم استفادته من تعاونه مع أمانة الوحدة الاقتصادية.
- جرى منذ البداية التركيز على عدد من قطاعات الصناعات التحويلية، لا سيما المنتجة لمنتجات أساسية ووسيطة، كان عددها حوالي ست أو سبع قطاعات. غير أن هذا لم يؤد إلى إقامة منهج تنسيقي قائم بذاته لأي منها أو لها مجتمعة، باستثناء برنامج التنسيق المسبق والبروتوكولات.
- أدى التحمس لمنهج المشروعات المشتركة وإقامة الاتحادات النوعية إلى تراجع عملية التنسيق القطاعي. وانتقل الاهتمام إلى التنسيق بين الاتحادات والشركات المشتركة ذاتها.

◆سعى مركز التنمية الصناعية إلى إجراء دراسات ووضع مقترحات بأسس إستراتيجية قومية للتنمية الصناعية، غير أن وزراء الصناعة حبذوا التركيز على المشروعات المشتركة، وربطوا التنسيق الصناعي بقضية التمويل، وجعلوه عملا يخص الدول ذاتها.

◆وسوف نرى فيما بعد أن إستراتيجية العمل المشترك انتخبت قطاعات صناعية أخرى، إلا أنها لم تنفذ.

(٤) التنسيق في قطاعات أخرى

شهدت الستينات خروج بعض الأجهزة القطاعية إلى الوجود. فقد بدأت المنظمة العربية للعلوم الإدارية (التي تقرر إنشاؤها في ١٩٦١/٤/١) نشاطها في أول ١٩٦٩، وبدأت المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (التي تقررت في ١٩٦٤/٧/٢٥) في مباشرة أعمالها اعتبارا من ١٩٧٠/٧/٢٥. كما أعلن عن قيام منظمة العمل العربية (المقررة في ١٩٦٥/٣/٢١) في أوائل ١٩٧٠. غير أن الخلافات حولها أجلت بدء نشاطها إلى ١٩٧٢/٩/٢٥.

كذلك بدأ مجلس الطيران المدني للدول العربية (المقرر في ١٩٥٧/٣/٢١) أعماله في ١٩٦٩. وإلى جانب اهتمام هذا المجلس بتوحيد التشريعات وإعداد برامج المعونة الفنية، فانه قام بإعداد اتفاقية للنقل الجوي بين الدول العربية، ومشروع بإنشاء أكاديمية عربية للطيران المدني. ويبدو أن تعثر الإنجاز في قطاع النقل والمواصلات جعل المجلس الاقتصادي يعزف عن المضي في الاهتمام به بنفس الحماس الذي لقيه منه في البداية. وكانت المؤسسة الوحيدة التي نشأت بقرار من الجامعة هي الأكاديمية العربية للنقل البحري، التي أنشئت في ١٩٧٠ كمعهد إقليمي للتدريب، ثم تحولت منظمة متخصصة عامة في نطاق الجامعة بموجب اتفاقية اعتمدت في ١٩٧٤/١١/٩. وتستهدف هذه المنظمة إقامة بنيان بحري تجاري متطور وفقا لأحدث النظم العلمية وإجراء البحوث والدراسات وتقديم المشورة إلى مؤسسات وشركات النقل البحري والموانئ العربية إلى جانب الاهتمام بالتدريب والتعليم ونشر الوعي العلمي. ولا يخفى ما لهذه الأمور من أهمية في ضوء

مواصفات العالم العربي. غير أن القرارات المتتالية الصادرة عن المجلس الاقتصادي منذ ١٩٨٣ بحث الدول على دفع مساهماتها فيها تكفي للدلالة على ما تعانيه هذه المنظمة من صعوبات.

وانصب معظم الاهتمام في قطاع النقل والمواصلات على مشروعات مشتركة سبق بيانها. غير أن أهم ما صدر في هذا الشأن الدراسة التي أعدها مجلس الوحدة في ١٩٧٧ عن شبكتي الطرق البرية والسكك الحديدية التي تحدد لها هدف زمني هو ١٩٨٥، وأحيلت للدول لتقوم بأخذها في الاعتبار عند وضع خططها الإنمائية. وقد تبنتها الخطة القومية للعمل المشترك، إلا أن الخطة لم يتم إقرارها.

هوامش الفصل الثامن

(١٤٨) أنظر قائمة بالاتحادات حتى نهاية السبعينات في صص ٢٢٢-٢٣٢ من، جميل مطر وعلي الدين هلال: **النظام الإقليمي العربي؛ دراسة في العلاقات السياسية العربية**. مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، شباط/فبراير ١٩٨٣. أنظر أيضا، صص ٣٩٠-٤٠٠ من، محمد لبيب شقير: **الوحدة الاقتصادية العربية**. مرجع سابق، ١٩٨٦.

(١٤٩) أنظر صص ٤٣-٤٧ من، الأمانة العامة للجامعة: **التعاون الاقتصادي العربي في إطار جامعة الدول العربية والمنظمات العربية، ١٩٤٥-١٩٧٦**. وهناك أيضا اتحادات ذات علاقة في مجالات أخرى من أهمها اتحاد المحامين العرب الذي أنشئ في ١٩٥٦، واتحاد المثقفين العرب الذي انضم في ١٩٩٥ إلى مجموعة الاتحادات.

(١٥٠) أنظر مشروع النظام الأساسي للاتحاد، صص ٢٢-٢٩ من، **وقائع وأبحاث مؤتمر الاقتصاديين العرب الأول**. مرجع سابق. ١٩٦٧. أنظر أيضا المناقشات حوله، صص ٢٩-٦١ من نفس المصدر.

(١٥١) أنظر في بعض هذه الاتحادات مثلا، صص ٣١٥-٣٣١ و ٣٩٢-٤٠٢ من، **ندوة منهجية التخطيط القومي**، مرجع سابق، ١٩٨٣. أنظر أيضا، أمانة الجامعة العربية: **المنظمات العربية المتخصصة، دليل ملخص**. تونس ١٩٨١.

(١٥٢) أنظر، الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **الاتحادات العربية النوعية المتخصصة المنبثقة عن مجلس الوحدة الاقتصادية العربية بالتعاون مع مركز التنمية الصناعية للدول العربية**. المؤسسة الصحفية الأردنية، عمان، ١٩٨٠. أنظر أيضا المرجع السابق، صص ٣٣٢-٣٩١.

(١٥٣) وذلك في ظل مشكلة الغذاء العربية. وقد تضمن ذلك قطاع الإنتاج السمكي (بما فيه تصنيعه). أنظر، إبراهيم سعد الدين: "الاتحاد العربي لمنتجي الأسماك؛ مبرراته وأهدافه". صص من، **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**، السنة الثانية، العدد الرابع، أكتوبر/تشرين أول، ١٩٧٦. أنظر أيضا، باسم جمعة حسين: "دور وأهمية الاتحاد العربي لمنتجي الأسماك في الوطن العربي". صص من **ندوة منهجية التخطيط القومي**، مرجع سابق، ١٩٨٣.

(١٥٤) أنظر الصيغة المرفقة بالقرار رقم ٨٢٠/د٣٨ في ١٩٨١/١٢/٢. أمانة مجلس الوحدة: **قرارات الدورة العادية الثامنة والثلاثين**. م/و/ق/د٣٨، عمان، كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١.

(١٥٥) أنظر التقديم، ص ١٣، إلى: **ندوة منهجية التخطيط القومي**، مرجع سابق، ١٩٨٣.

(١٥٦) قرار المجلس الاقتصادي العربي رقم ٥٠/د٢ - ١٩٥٤/١٢/١٦.

(١٥٧) أنظر صص ١٦-١٧ و ٢٠-٢١ من، **المنظمات العربية المتخصصة، دليل ملخص**. مرجع سابق، ١٩٨١. أنظر أيضا، صص ١١٥-١١٦ و ١٥٩ من، سليمان المنذري: "التطور التاريخي لآليات التكامل الاقتصادي العربي". صص ٨٧-١٧٠ من، **آليات التكامل الاقتصادي العربي**. مرجع سابق، ١٩٩٣. وله أيضا، صص ١٣٥-١٣٨ من "تطور الإطار المؤسسي القومي للعمل الاقتصادي المشترك"، مرجع سابق، ١٩٩٨.

(١٥٨) قرار المجلس الاقتصادي رقم ٢٧١/د١١ في ١٩٦٥/١٢/١٢. أنظر ص ٣٨ من، **التعاون الاقتصادي العربي**. مرجع سابق، ١٩٧٦.

(١٥٩) القرار رقم ٤٢٧/د١٤ في ١٩٧٠/٢/٢.

(١٦٠) القرار رقم ٨٠٦/د٣٦ في ١٩٨٠/١١/٣٠. أنظر صص ٢٣-٢٤ من، الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **ورقة عمل مقدمة إلى اجتماعات فريق العمل المشكل بموجب القرار رقم ٨٤٢**. عمان، ١٩٨٤/٤/٢٤. أنظر أيضا خطوات تنفيذ هذا القرار في صص ٢٧-٣٠ من، "صيغ الخطوات التنفيذية لتوصيات فريق العمل"، في **ملحق قرارات الدورة العادية الثانية والأربعين**. عمان، ١٩٨٤/١٢/٣. م/و/ق/د٤٢.

(١٦١) أنظر مثلا، عبد القادر معاشو: **الأوابك؛ منظمة إقليمية للتعاون العربي وأداة للتكامل الاقتصادي**. منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، الكويت ١٩٨٢. أنظر أيضا، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول: **إتفاقيات إنشاء منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول والشركات المنبثقة عنها**. الطبعة الثانية المنقحة، الكويت، ١٩٨٣.

(١٦٢) أنظر صص ٣٠-٣١ من، **التعاون الاقتصادي العربي في إطار جامعة الدول العربية**. مرجع سابق، ١٩٧٦. أنظر أيضا صص ٣٧-٣٨ من، **المنظمات العربية المتخصصة، دليل ملخص**. مرجع سابق، ١٩٨١.

(١٦٣) أنظر صص ٣١-٣٢ من، **التعاون الاقتصادي العربي في إطار جامعة الدول العربية**. مرجع سابق، ١٩٧٦.

(١٦٤) أنظر صص ٢٢ من، **المنظمات العربية المتخصصة، دليل ملخص**. مرجع سابق، ١٩٨١.

(١٦٥) أنظر ص ٢٢٨ من، أمانة مجلس الوحدة: **قرارات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، يونيو عام ١٩٦٤ إلى يونيو عام ١٩٧٥**. الطبعة الأولى، أيلول/سبتمبر ١٩٧٥.

(١٦٦) أنظر صص ٢١-٢٢ من: **ورقة عمل مقدمة إلى اجتماعات فريق العمل**. عمان، ١٩٨٤/٤/٢٤. مرجع سابق.

(١٦٧) أنظر: "تطور الفكر العربي ودور مركز التنمية الصناعية في وضع استراتيجية للتنمية الصناعية والتعاون الصناعي العربي في إطار مؤتمرات التنمية الصناعية للدول العربية". صص ٢٢-٣٠ من، **التنمية الصناعية العربية**. العدد ٣٨، إبريل ١٩٨١. عدد خاص. مركز التنمية الصناعية للدول العربية.

(١٦٨) أنظر ص ٢٤٥ من، المنظمة العربية للتنمية الصناعية: **الورقة الأساسية، الجزء الأول**. من أوراق الإعداد لمؤتمر التنمية الصناعية السابع، تونس ٢٠-١٩٨٩/١٠/٢٥.

الفصل التاسع

التنسيق على المستوى الكلي

مقدمة

يتخذ تنسيق السياسات الاقتصادية الكلية موقعا متقدما من تجارب التكامل الإقليمي، خاصة تلك التي تعتمد السوق مجالا للعمل التكاملي، باعتبار أن هذه السياسات تتحكم في مختلف الظواهر الاقتصادية، وتحقق ما يلزم من استقرار لتمكين الإجراءات التكاملية من تحقيق ما يستهدف منها من تحقيق الازدهار ورفع مستوى العيش. وتبدأ الدول، وهي المسئول الأول عن التنمية، مساعيها التنموية بالأخذ بنوع من البرمجة أو التخطيط لنشاطها التنموي، يقوم في جوهره على تطوير الهياكل الاقتصادية من اختلال تعبئة للمدخرات وتوجيهها إلى استثمارات في مجالات جديدة. وتختلف النظرة إلى التكامل كرافد للتنمية وفق المنهج المتبع: فالمنهج التبادلي يعتمد على تحرير انتقال المنتجات وعناصر الإنتاج، بما في ذلك رؤوس الأموال، مما يستدعي تنسيقا لحركة هذه التدفقات وموقعها من خطط التنمية. أما المنهج الإنتاجي فيبدأ بالعمل على إعادة بناء العلاقات التشابكية بين اقتصاداتها على نحو يتيح للإجراءات التكاملية أن تمضي قدما وتساعدها على تعزيز جهودها التنموية، وهو ما يطلق عليه التنمية التكاملية. ويتطلب هذا أن تمتد عمليات التنسيق من مستوى الاقتصادات القطرية إلى تنسيق إقليمي بين الجهود التنموية القطرية، بما في ذلك الخطط الاقتصادية والاجتماعية.

من جهة أخرى فإن اتصاف التنمية بالشمول جعل الجهود التنسيقية الإقليمية تمتد إلى مختلف الأنشطة وإلى جميع الأصعدة. وترتب على ذلك أمران اتضحت أبعادهما فيما سبق. الأول هو تعدد مؤسسات العمل المشترك العربية وتشعبها، بحيث انشغلت الأجهزة الشمولية بالتنسيق بين المؤسسات العاملة على مستوى القطاع ومستوى المشروع. كما أدى ظهور أجهزة تكاملية جديدة، مثل مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، ومؤتمرات الوزراء،

يتداخل عملها مع الجهاز الشمولي الرئيسي وهو المجلس الاقتصادي، إلى ظهور نوع من التضارب والازدواجية، بحيث أصبحت قضية التنسيق بين المؤسسات من أهم مشاغل السبعينات. الأمر الثاني هو عدم استقرار المنهج التكاملي، بحيث بات من الضروري الاتفاق على تنسيق وظيفي إلى جانب التنسيق المؤسسي. وسوف نتناول القضايا الثلاث: التنسيق الاقتصادي، والتنسيق المؤسسي، والتنسيق الوظيفي على التوالي.

أولا - التنسيق الاقتصادي الكلي

أخذت اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية باقتراح لبنان بجعل "تنسيق الإنماء الاقتصادي ووضع برامج تحقيق مشاريع الإنماء العربية المشتركة" أحد اختصاصات مجلس الوحدة، تلي في الترتيب إقامة منطقة جمركية موحدة وتنسيق سياسات التجارة الخارجية. غير أن الاتفاقية خلت من الإشارة إلى الخطة الاقتصادية العامة التي كانت ضمن المشروع الذي تقدمت به أمانة الجامعة للاتفاقية، دون ذكر لما يفيد أسلوب وضع هذه الخطة، أو دور مجلس الوحدة فيها، أو علاقتها بالمشروعات المشتركة. من جهة أخرى أصدر المجلس الاقتصادي في ١٩٦٠ قرارا بالطلب إلى مجلس الجامعة اعتماد المبالغ اللازمة لقيام "المكتب الفني الدائم" على أن يمتد عمله ليشمل جميع أوجه التنسيق الاقتصادي. وبناء على توصية من لجنة الخبراء العرب في شؤون التخطيط الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، أصدر في أواخر ١٩٦٣ قرارا بتشكيل لجنة للتخطيط الاقتصادي والتنسيق الصناعي تعمل تحت إشرافه، وهو ما عكس توجها للتركيز على قضايا التخطيط الاقتصادي التي كانت أصلا ضمن اختصاصات اللجنة الاقتصادية لدى المجلس، والربط بينه وبين التنسيق الصناعي. وأوكلت لهذه اللجنة مهمة توحيد أسس دراسة المشروعات الاستثمارية وتوحيد قواعد المفاضلة بينها وكذلك توحيد الإطارات المتضمنة خطط وبرامج التنمية من حيث تفصيل البيانات وتوحيد المصطلحات التخطيطية واقتراح تنظيم تبادل المعلومات ونتائج البحوث التي تقوم بها أجهزة التخطيط في الدول العربية.

وتحرك مجلس الوحدة منذ بداية عمله نحو التنسيق على المسارين الاقتصادي العام والقطاعي. فبالإضافة إلى مطالبته الدول في أواخر ١٩٦٤ بقائمة من البيانات عن التصنيع

والبترول والثروة المعدنية والتشريعات وتشكيلات الدوائر والمؤسسات المسئولة عنها، ومعلومات تلزم للقيام بمسح عام للقطاع الزراعي، طلب موافاة سكرتاريته قبل نهاية فبراير ١٩٦٥ بنسخ وافية من الخطط الاقتصادية والدراسات الخاصة بها لغرض القيام بمسح علم لتلك الخطط ووضع خطة عامة متكاملة. كما كلف الخبراء بالانتهاء من دراساتهم المتعلقة بالتنسيق والتكامل الزراعي وبالتنسيق والتكامل الاقتصادي خلال ١٩٦٥ لتعرض على المجلس في مطلع ١٩٦٦. ثم مدد الفترة المحددة لتسليم بيانات التنسيق الصناعي إلى مايو ١٩٦٥ كما كرر المطالبة بالبيانات الخاصة بالقطاع الزراعي والتكامل الاقتصادي. وأدى عدم تلبية الدول لقرار التنسيق الاقتصادي إلى إصدار المجلس في ١٩٦٥/٩/٢٥ قرارا آخر بطالبها بالإسراع بتزويد الأمانة العامة بعشر نسخ من برامج التخطيط والتنمية الاقتصادية والبيانات المتعلقة بها قبل نهاية ١٩٦٥، وإحالة هذه الخطط إلى اللجان الفرعية المنبثقة عن اللجنة الاقتصادية لدراستها، ثم العرض على اللجنة الاقتصادية الدائمة لدراسة تقارير اللجان وتوصياتها بشكل متكامل. من جهة أخرى أعطى المجلس مزيدا من التفاصيل المتعلقة بالتنسيق الصناعي، وطلب استكمال المعلومات قبل فبراير ١٩٦٦ لتقوم اللجنة الفرعية بدراستها. ثم حول اهتمامه إلى التنسيق في فروع صناعية معينة مثل الصناعات البتروكيماوية والأنسجة والفوسفات والإسمنت، كما سبق بيانه في الفصل السابق.

(١) التوجه نحو تنسيق الخطط

رغم متابعة المجلس قضايا التنسيق، ظلت الدول متقاعسة عن تزويد الأمانة العامة بالبيانات المطلوبة، حتى بعد صدور قرار آخر في أوائل ١٩٦٦ مؤكدا على ذلك. لهذا استجاب المجلس في أوائل ١٩٧٠ لاقتراح العراق عقد المجلس على مستوى وزراء التخطيط والمختصين بشؤون التخطيط خلال النصف الأول من ١٩٧٠. وانعقد هذا الاجتماع في القاهرة في منتصف ١٩٧٠، وأكد على أن "تحقيق الوحدة الاقتصادية يتطلب تنسيقا في الخطط الاقتصادية يجعل خطط البلاد الأعضاء في مجموعها خطة قومية لتحقيق معدلات أكبر للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعب العربي بما يكفل ضم وتعبئة

موارد البلاد الأعضاء، وبما يضمن استخدامها الاستخدام الأمثل لصالح هذا الشعب ولعلاج ما يعانيه من تفكك وتبعية وتخلف اقتصادي واجتماعي. وأن ما بذل من جهود مخلصة في نطاق التعاون الاقتصادي العربي لم تؤت كل الثمار التي استهدفتها بسبب عـــدم التنسـيق الشامل لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين البلاد العربية".

وأقر المؤتمر عددا من الأسس والمبادئ للتنسيق بين الخطط:

- ♦الارتفاع بمعدل التنمية في جميع البلاد الأعضاء واستخدام مواردها الاستخدام الأمثل.
- ♦تحقيق تكافؤ في التنمية لجميع الأعضاء مع رعاية مصالح البلاد الأقل نموا.
- ♦تطوير أسس التخصص وتقسيم العمل بما يتفق مع المـوارد المتاحـة والخصـائص الطبيعية والظروف الفعلية.
- ♦إعطاء الأولوية للمشروعات التي تتعلق بدعم التعاون الاقتصادي وتلك التـي تربـط اقتصاديات البلاد الأعضاء ببعضها البعض والتي تتوفر لها المقومات اللازمـة فـي مجموع البلاد الأعضاء.
- ♦التنسيق بين المشروعات القائمة بما يزيد من درجة التخصص النوعي بينها في عـدد من الفروع كالحديد والصلب والغزل والنسيج والأسمدة والبتروكيماويـات وعجينتـي الورق والحرير الصناعي والجرارات والآلات الزراعية والأدوية.
- ♦ربط الإنتاج الحالي والممكن إتاحته بالطلب المتبادل للدول الأعضـاء علـى الأنـواع المختلفة من المنتجات بما يزيد من حجم التجارة بين البلاد الأعضاء ويزيد من درجـة اكتفائها الذاتي حيال العالم الخارجي.
- ♦الاهتمام بتلك المشروعات التي يمكن أن تنتج بديلا للمستوردات، خاصة في المجـالات التي تمثل عبئا متزايدا على موازيـن المدفوعـات فـي الـدول الأعضـاء وكذلـك المشروعات التي من شأنها توسيع قاعدة التصدير إلى الخارج.
- ♦مراعاة الارتباط العضوي بين مختلف المجالات الاقتصادية مـن زراعـة وصناعـة واستهلاك وكذلك النقل والمواصلات.

◆عند تخطيط الإنتاج يراعى المواءمة بين أنواع السلع وأنماط الاستهلاك السائد في البلاد الأعضاء، واحتمالات تغييرها بالإقلال من درجة الاعتماد على الأسواق الأجنبية وزيادة التبادل التجاري بين البلاد الأعضاء.

◆إنشاء مؤسسات مالية عربية مشتركة للمساهمة في المشروعات العربية، وتأكيد أهمية إخراج مشروع الصندوق العربي للإنماء إلى حيز التنفيذ، وكذلك مشروع مؤسسة ضمان الاستثمار للإسراع برفع معدل التنمية الاقتصادية في البلاد الأعضاء.

◆التمويل العربي المشترك لبعض مشروعات الخطط الاقتصادية المنسقة بعد دراستها وإدارته بصفة مشتركة على أساس الكفاءة الفنية والإدارية.

◆التعجيل بتنفيذ قرارات المجلس بشأن التنسيق القطاعي ضمن المبادئ الواردة أعلاه.

ولتنفيذ عملية التنسيق أوصى المؤتمر بإنشاء إدارة للتخطيط والإحصاء والمتابعة بالأمانة العامة تقوم بإعداد الأطر طويلة الأجل وتنسيق الخطط وتوحيد بدايات سني تنفيذها وإعداد البرامج الزمنية اللازمة لذلك، وتجميع الإحصاءات وتوحيد المفاهيم التخطيطية والمصطلحات الاقتصادية والإحصائية بين البلاد الأعضاء بالتعاون مع الهيئات الوطنية للآلات الحاسبة وأجهزة التخطيط في الدول الأعضاء، على أن تقوم الدول بتزويدها بالبيانات والإحصاءات والخطط اللازمة لأمور التنسيق، وأن تستعين الأمانة العامة بالمراكز العربية المتخصصة وبمعاهد وخبراء التخطيط في الدول الأعضاء فيما تقوم به من دراسات. وتشكيل لجنة مشتركة دائمة للتخطيط والإحصاء والمتابعة بالمجلس من الخبراء المتخصصين للدول الأعضاء للنظر في التنسيق وفق القواعد السابقة وفيما تعده إدارة التخطيط من دراسات وبيانات وما تقدمه الدول من مقترحات، وللإعداد لاجتماعات وزراء التخطيط التي تتم مرة على الأقل كل عام للنظر فيما يتم من دراسات والبت في التوصيات التي تصل إليها لجنة التخطيط ولمتابعة تنفيذ القرارات ورسم سياسة المجلس بشأن تنسيق الخطط.

واستجاب مجلس الوحدة لتوصيات مؤتمر وزراء التخطيط، فقرر في أواخر ١٩٧٠ إنشاء إدارة التخطيط والإحصاء، ثم عاد للانعقاد في دورة استثنائية على مستوى وزراء التخطيط ٧-١٠/٨/ ١٩٧١ وأوصى:

- بالبدء في تطبيق النظام الموحد للحسابات القومية (وهو النظام الذي اهتم بتطويره مركز التنمية الصناعية عند بدء عمله)،
- وتنسيق المصطلحات والتصانيف والتعاريف والمفاهيم الإحصائية بقصد إيجاد صيغة موحدة لها،
- وتحديد الوحدة الزمنية للخطط بخمس سنوات،
- وبدء التنسيق اعتبارا من السنة التخطيطية ١٩٧٥/١٩٧٦،
- وإنجاز دراسة تحليلية وتفصيلية مقارنة للخطط الإنمائية الجارية ولاقتصاديات الدول الأعضاء بهدف التعرف على أوجه التكامل أو عدمه بين تلك الخطط وذلك قبل ١/٦/١٩٧٢،
- ووضع الأسس والقواعد والأولويات اللازمة للتنسيق بينها من حيث المشروعات والبرامج والاستثمارات والتمويل والإنتاج والاستهلاك والتبادل التجاري والسياسات التي تحقق الأهداف المنسقة لها، والتي تؤدي إلى التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء، وذلك قبل ١/٧/١٩٧٣ لكي يُسترشد بها ابتداء من السنة التخطيطية ١٩٧٥/ ١٩٧٦،
- وقيام اللجان الفنية للتنسيق القطاعي (الزراعي والصناعي والنقل والمواصلات) بالتوصل إلى نتائج محددة بشأن المشروعات المشتركة قبل ١/١٢/١٩٧١ ليتسنى اتخاذ قرار بالإجراءات التنفيذية لها لتصبح أجزاء من خطط الدول الأعضاء.

غير أن المجلس قرر في أواخر ١٩٧١ إرجاء النظر في هذه التوصيات لحين انتهاء عمل لجنة المتابعة. وقد أوصت اللجنة باتخاذ ما يلزم لتكوين لجنة دائمة للتخطيط في إطار المجلس على مستوى عالٍ قادر على اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها، والعمل على تنسيق الخطط بما يتضمنه من تنسيق للسياسات المالية والنقدية والاجتماعية وتجنب تكرار

المشروعات وتضاربها بتخصيص كل مشروع قائم حاليا بإنتاج نوع أو جزء من احتياجات السوق الواسع تمهيدا لتحويلها إلى مشروعات مشتركة. وكما ذكرنا من قبل أكد المجلس في ٢٩/٣/ ١٩٧٣ ما توصلت إليه لجنة المتابعة بشأن تنسيق الخطط ودور المشروعات المشتركة. وبدأ الأمين العام الجديد للمجلس الدكتور عبد العال الصكبان (الذي انتخب خلفا للدكتور عبد المنعم البنا) عمله بتصور جديد لأعمال المجلس طوّر فيه ما جاء في تقرير لجنة المتابعة التي كان مقررا لها.

(٢) برنامج تنسيق الخطط

تثير عملية تنسيق الخطط عددا من المشاكل الجديرة بالتأمل:

- ♦فالخطط عند إعداد الفنيين لها تكون وثائق محظورة التداول قبل عرضها على السلطات القطرية المسئولة، مما يحد من إمكانية التنسيق المسبّق، أي التنسيق بين مشروعاتها قبل إقرارها من جانب تلك السلطات.
- ♦فإذا أقرتها تلك السلطات أصبحت غير قابلة للتعديل إلا إذا رأت الدولة أن هناك من الاعتبارات ما يدعوها إلى ذلك. ومن المستبعد أن تكون إعادة النظر لأغراض التنسيق اللاحق من أقوى هذه الاعتبارات.
- ♦ورغم أن الخطط متوسطة الأجل هي الصيغة الشائعة الاستخدام، فإن حرية الحركة فيها محدودة، إذ أن معظم هذه الخطط ترث الجزء الغالب من توجهاتها من المسيرة السابقة للتنمية. ويعني هذا أن التنسيق يتطلب نظرة تفوق في مداها تلك الخطط
- ♦كذلك فإن التوصيات التي أعدها وزراء التخطيط بشأن الأسس التي تراعَى في الخطط القطرية وإن بدت مقبولة وتسعى إلى توفير أرضية يمكن أن يقوم على أساسها تنسيق مسبق، إلا أنها لا توفر المعلومات اللازمة للمخططين القطريين لكي يتمكنوا من تحقيقها.
- ♦وحتى إذا اجتمعوا في شكل لجنة للتخطيط، فإن الأمر يقتضي أن تتبنى إدارة التخطيط بمجلس الوحدة برنامجا يمد هذه اللجنة ومن بعدها المخططين القطريين بمعرفة تمكنهم من تحقيق التنسيق المطلوب.

♦ومن هنا تتضح أهمية البدء بما يمكن اعتباره "تنسيقا بين المخططين"، بمعنى تزويد المخططين القطريين بقاعدة من البيانات تشمل أبعاد التنمية القومية ليأخذوها في الاعتبار في عملهم التخطيطي القطري، مع العمل في نفس الوقت على تحقيق التجانس في أساليب التخطيط المتبعة.

وتمهيدا لهذا أصدر مجلس الوحدة في منتصف ١٩٧٥ قراره رقم ٧٠٠ متضمنا برنامجا متطورا ومتدرجا تنفذه الأمانة العامة بالتعاون مع أجهزة التخطيط القطرية للوصول إلى تنسيق فعال بدءا من ١٩٨١، ويشمل:

أ- **تبادل الخبرات العربية**، بأن ترشح أجهزة التخطيط القطرية قوائم خبراء ترجع إليها الدول في استضافة عدد من الخبراء العرب من خارجها للقيام بدراسة الجوانب التنسيقية في مشروعات خططها، ليعرض عليهم المخططون خلاصة مركزة لمشروع الخطة الوطنية قبيل إقرارها، تبرز مجالات التعاون والتنسيق مع اتجاهات السياسة التنموية في باقي الدول الأعضاء إذ يستطيع هؤلاء الخبراء بيان أوجه التضارب إن وجدت وأن يضيفوا أبعادا جديدة تعزز التنسيق. ويساعد هذا الأسلوب أيضا - في المرحلة الأولى - على تفادي الصعوبات التي تنشأ من تفاوت أساليب إعداد وعرض وثائق الخطط الوطنية ومحتوياتها.

ب- **بدء نشاط للتخطيط بعيد المدى**، وإنشاء وحدات له لدى أجهزة التخطيط بمعاونة الأمانة العامة لتؤدي أعمالها بصورة منسقة تحقق الهدف من إنشائها، وتوفر بعملها الخلفية اللازمة للتنسيق بين الاتجاهات العامة للتنمية على المدى البعيد، على أن تقوم الأمانة العامة بإعداد التنبؤات بعيدة المدى لأهم المتغيرات الاقتصادية التي تحدد الاتجاهات الأساسية في تطور الدول الأعضاء بصفة خاصة والعالم العربي بصفة عامة، آخذة بعين الاعتبار الإستراتيجيات العربية سواء منها المطروح داخل المجلس أو فيما عداه من المنظمات كمرشد في إعداد تنبؤاتها. كما تقوم بإعداد بدائل للتنمية الإقليمية للوطن العربي في مجموعه بما يساعد على تحقيق الأهداف الوطنية والقومية للتنمية والتكامل، وبلورة إستراتيجية للتنمية التكاملية.

جـ- إجراء دراسة منهجية من أجل معالجة التباين بين المفاهيم والممارسات التخطيطية، وتوحيد وتنسيق المصطلحات وقواعد البيانات.

ووفقا لهذه الأسس قام المجلس في أواخر ١٩٧٥ باعتماد برنامج عمل حتى ١٩٨٠ كمرحلة أولية لتنسيق الخطط القطرية ابتداء من ١٩٨١، مطالبا الدول بتعديل بدايات خططها إلى هذا التاريخ وجعلها جميعا خمسية:

(١) عقد ندوة للتخطيط بعيد المدى للتعرف على التجارب المختلفة والاتفاق على الأسس التي يمكن أن يجري العمل بها. وقد عقدت هذه الندوة في ١٩٧٧ بالاشتراك مع معهد التخطيط القومي بالقاهرة، وحضرها خبراء من مناطق مختلفة من العالم.

(٢) إجراء دراسات قطرية وأخرى قطاعية ومقطعية cross-sectional للتعرف على واقع العالم العربي وأقطاره وقطاعاته. ومن الصعوبات التي ظهرت في هذا المجال أن الخبراء الذين استدعوا لوضع أطر هذه الدراسات كانوا متأثرين بالدراسات التقليدية في هذه المجالات (كتلك التي يجريها البنك الدولي مثلا) بينما كان المطلوب هو التركيز على النواحي التكاملية باعتبارها المقصودة بالتنسيق.

(٣) إجراء تقييم للنمو في النصف الأول من السبعينات، خلال ١٩٧٧، بناء على نشاط يبدأ بمتابعة التنفيذ حيث توافي الدول الأعضاء الأمانة العامة بتقارير المتابعة عن الفترة المطلوبة. ويساعد هذا التقييم على استكشاف المجالات التي كان يمكن زيادة الفاعلية فيها لو تم التنسيق.

(٤) وبناء على هذا التقييم تجري مناقشة الخطط الجارية للدول الأعضاء للنظر في إمكان تعديل بعض جوانبها ومساراتها، كما يجري توفير الخلفية اللازمة لانطلاق الأمانة العامة في أعمالها التخطيطية التالية.

(٥) تقوم الأمانة بإجراء دراسات منهجية حول تنسيق المفاهيم والأساليب، وحول أساليب التخطيط بعيد المدى وإعداد التنبؤات بعيدة المدى، وتجري مناقشة هذه الدراسات مع الأجهزة التخطيطية القطرية. وينظر في أمر تدريب هذه الأجهزة وتطويرها للقيام بما تتطلبه تلك الأعمال.

(٦) تطرح في ١٩٧٨ بدائل للتنمية بعيدة المدى في الوطن العربي باستخدام نماذج رياضية وتناقش النتائج في ندوة تعقد لهذا الغرض.

(٧) بناء على ما تتوصل إليه هذه الندوة تقوم الأمانة العامة ببلورة إستراتيجية للتنمية التكاملية، وبإعداد إطار لخطة بعيدة المدى يجري التركيز فيها على الجوانب التي تبرزها هذه الإستراتيجية، وتناقش نتائج هذا العمل في ١٩٨٠ بحيث تكون هي، والدراسات الخلفية المنجزة، في متناول المخططين القطريين للبدء في إعداد خططهم اعتبارا من ١٩٨١. ويجري لقاء بينهم لمناقشة إلى أي مدى تتواءم خططهم مع ما تم الاتفاق عليه.

(٨) تتولى لجنة التخطيط بالمجلس متابعة تنفيذ هذا البرنامج وتعديله وفقا لما قد يتطلبه الحال.

غير أن ما أصاب المجلس – كغيره من أجهزة العمل المشترك – بعد انتقاله من القاهرة، وما تعرض له العمل المشترك نفسه، حد من فاعلية هذا البرنامج. من جهة أخرى فإن تجميد إستراتيجية العمل المشترك التي حولت الأنظار من التخطيط الإنمائي إلى تخطيط ذلك العمل أدى إلى عدم تقبل فكرة التخطيط على المستوى القومي، على نحو ما سبقت الإشارة إليه. وأشار فريق العمل الذي تشكل في ١٩٨٤ بالتركيز على مرحلة توفير المعلومات ووضع أسس تنسيق أساليب التخطيط وتوحيد المفاهيم ووضع تصور شامل للإنماء القومي يوفر الأسس اللازمة لتطوير أعمال التخطيط القطاعي ويوفر المؤشرات التي تستند إليها الخطط الإنمائية القطرية، ويمكن بمقتضاها اختيار المشروعات المشتركة.

وفي دراسة أعدتها أمانة المجلس في منتصف ١٩٨٢ اتضح أن ١٨ قطرا عربيا تبنى نوعا من تخطيط التنمية الاقتصادية، وهو ما أفضى إلى اعتماد أكثر من خمسين خطة قطرية متوسطة الأجل، تجاوزت الاستثمارات المخصصة لها خلال عقد السبعينات ١٢٤ مليار دولار، وهو ما دفع أمين عام مجلس الوحدة إلى أن يستخلص أن أزمة التخطيط للتنمية القومية لم تكن بسبب محدودية الإنفاق واختناقات التمويل، وإنما هي بسبب نمطٍ ومنهجيةٍ إنمائيةٍ محدودةٍ قطرياً، وغير قادرة على استشراف آفاق العلاقة التاريخية والموضوعية بين التنمية القطرية والتكامل الاقتصادي العربي. ولذلك دعا المجلس وزراء

التخطيط للدول الأعضاء فيه إلى اجتماع في ١٩٨٦، وليس إلى دورة للمجلس على مستوى وزراء التخطيط كما في ١٩٧٠. وقد أوصى هذا الاجتماع بالتركيز على محاور أساسية للتنمية والتكامل الإنمائي وهي: محور التنمية وسياسات التكامل - محور التنسيق بين الخطط القطرية - محور التخطيط القومي والسوق العربية المشتركة - محور المشروعات العربية المشتركة. وكلفت الأمانة العامة بإعداد قائمة من المشروعات التي تحقق الاستغلال الاقتصادي والأمن الغذائي وتسهم في تحقيق التشابكات القطاعية، فكانت هي خاتمة المطاف ! ورغم الإشارات العديدة إلى الربط بين المنهج التبادلي والمنهج الإنتاجي، فإن الأمر اقتصر في النهاية على تحرير قوائم من السلع بني اختيارها على تقدير أهميتها بالنسبة للبنيات الإنتاجية بشكل عام. ويمكن القول أن كثيرا من محاولات التنسيق حملت شبهة حمل الدول على التخلي عما يثير الازدواجية، أكثر من كونها أداة لإضافة آفاق جديدة للتنمية، تجعل التنمية القومية أمرا يتجاوز مجرد نقل القرار من المركز القطري إلى المركز القومي غير القائم، وهي قضية أسلوب التنسيق الذي يظل بحاجة إلى تطوير.

ثانيا - التنسيق بين المنظمات

(١) الإشراف على الموازنات

أدى اتساع الإطار المؤسسي الاقليمي إلى ظهور الحاجة إلى التنسيق، لتلافي ما بدا يظهر من تضارب وازدواجية. فأصدر مجلس الجامعة في ١٩٧٢/٩/١٣ قراريه رقم ٢٩٦٢ و ٢٩٦٣ بشأن **تطوير أسلوب العمل في الجامعة والتنسيق بينها وبين المنظمات العربية**. وبناء عليه أصدر المجلس الاقتصادي في أواخر ١٩٧٢ قراره رقم ٥٦٣، الذي قسم المنظمات العربية إلى مجموعتين:

- الأولي تضم عشر منظمات متخصصة قائمة يومذاك: الاتحاد البريدي العربي - اتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية - المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس - مجلس الطيران المدني للدول العربية - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - منظمة العمل العربية - المجلس العلمي العربي المشترك لاستخدامات الطاقة الذرية في الأغراض

السلمية – المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة – الأكاديمية العربية للنقل البحري – المنظمة العربية للتنمية الزراعية.

- الثانية تضم ثلاث منظمات هي: مجلس الوحدة الاقتصادية العربية – الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي – المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، بالإضافة إلى الشركات العربية المشتركة القائمة أو التي تنشأ بناء على قرارات من المجلس الاقتصادي.

على أن تدرج أي منظمة اقتصادية جديدة في إحدى هاتين المجموعتين بقرار من المجلس الاقتصادي.

والفارق بينهما هو إلزام المجموعة الأولى فقط بإحالة تقديرات موازناتها إلى الأمين العام قبل شهرين من اجتماع المجلس الاقتصادي ليعرضها بملاحظاته عليه، وباتخاذ الإجراءات اللازمة لاتباع الأسس والقواعد الإدارية والمالية المعمول بها في الجامعة. أي أن التنسيق بين المجموعة الأولى تم من خلال السيطرة على ميزانياتها. إلا أن تطبيق هذا القرار تعذر لتعارضه مع اتفاقيات إنشاء المنظمات وسلطات مجالسها.

(٢) لجنة التنسيق العليا للعمل العربي المشترك

كان التوجه الثاني الذي لقي درجة أعلى من القبول هو تشكيل لجنة تنسيق عليا في منتصف ١٩٧٤، تقوم على صيغة التشاور والتعاون بين الجامعة ومنظماتها. فتقوم جميع هذه المنظمات (أو بالأحرى الأجهزة) بتقديم تقرير سنوي عن نشاطها يتضمن ما اتخذته من قرارات وما أقامته أو تزمع إقامته من مشروعات ليصدر توصياته بشأنها تراعي التنسيق بين مشروعات المنظمات وبرامجها بهدف تلافي الازدواجية والتكرار وعملا على خفض تكلفة الأنشطة المتشابهة. ويحضر الأمين العام أو من ينيبه اجتماعات المنظمات ويبلغها قرارات مجلس الجامعة والمجلس الاقتصادي، كما يدعوها لحضور اجتماعات المجلسين المتعلقة بمجالات عملها. وتقدم المنظمات بيانات إلى المجلس الاقتصادي عما اتخذته من إجراءات بشأن توصياته وبشأن ما قد يطلب منها من مشورات. كما تقرر تشكيل لجنة استشارية برئاسة الأمين العام وعضوية الرؤساء التنفيذيين للمنظمات، وذلك

لتنسيق التعاون وتعزيزه بين المنظمات وبعضها البعض وبينها وبين سائر أجهزة الجامعة. وتقدم اللجنة تقريرا بنتائج أعمالها إلى مجلس الجامعة والمجلس الاقتصادي والمنظمات الأعضاء.

(٣) إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإشرافه على المنظمات العربية المتخصصة

ومع ذلك استمرت ظاهرة التضارب، خاصة وأن المؤسسات الجديدة ضمّنت اتفاقياتها مهاما كانت موكلة إلى أخرى سابقة لها، كما أدت الاحتياجات الفنية للعمل إلى تولي بعض الأجهزة أعمالا ضرورية لتنفيذ مهامها ولو أنها ليست من اختصاصها، بحكم شعورها بعدم القدرة على تكليف المؤسسات الأخرى الأكثر اختصاصا بعمل قد لا يكون ضمن برامجها الحالية. من جهة أخرى فإن استقلالية مجلس الوحدة الاقتصادية أدت إلى عدم القدرة على إيقاف التداخل والتكرار بين قرارات وقرارات المجلس الاقتصادي، خاصة مع اختلاف العضوية فيهما. لذلك أصدر مجلس الجامعة في ١٩٧٥/١٠/٢١ قراره رقم ٣٣٧٥ بتشكيل لجنة لبحث أوضاع المنظمات من حيث الجانب التنظيمي من ممثلين للأردن والإمارات وتونس والعراق ومصر وفلسطين و رئيس اللجنة الإدارية والمالية الدائمة للجامعة. ثم أصدر مجلس الجامعة في ١٩٧٦/٣/٢١ قرارا بإيقاف إنشاء أية منظمة متخصصة جديدة أو تعديل مواثيق المنظمات القائمة لحين إنجاز اللجنة أعمالها. وإيصاء الدول بأن يتولى جهاز مركزي تختاره مهمة التنسيق على المستوى الوطني، والنظر في إنشاء جهة مركزية قومية تتولى مهمة التنسيق بين الجامعة ومنظماتها المتخصصة، وذلك عن طريق تعديل المادة الثامنة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي لتحويل المجلس الاقتصادي إلى مجلس اقتصادي واجتماعي يتولى تحقيق الأغراض الاقتصادية والاجتماعية الواردة في تلك المعاهدة وفي ميثاق الجامعة. ويعهد لهذا المجلس بمهمة الموافقة على إنشاء أية منظمة عربية متخصصة، والإشراف على حسن قيام المنظمات الحالية بمهامها المبينة في مواثيقها. ويشير تقرير اللجنة في منتصف ١٩٧٦ بأن الدوافع إلى إنشاء وكالات عربية متخصصة هي عدم كفاية جهاز الجامعة للتصدي إلى جميع القضايا بالتخصص الدقيق

الواجب والبعيد عن التيارات السياسية. غير أن ما يعيبها هو عدم وجود أداة للتنسيق بين نشاطاتها من جهة وبين نشاطاتها ونشاطات الجامعة العربية من جهة أخرى، مما فتح ويفتح الباب واسعاً أمام الازدواجية في العمل أو ضياع المسئوليات، خاصة في غيبة اتفاقات تعاون وتنسيق تربط الجامعة العربية بكل منها. يضاف إلى ذلك أن إنشاءها دون تخطيط مسبق يثير مخاطر الازدواج وتبديد الموارد.

وفي مارس ١٩٧٧ وافق كل من المجلس الاقتصادي ومجلس الجامعة على التعديل المقترح للمادة الثامنة. وهكذا تحول المجلس الاقتصادي من دورته السادسة والعشرين في أوائل ١٩٧٩ إلى مجلس اقتصادي واجتماعي، ليتولى مهمة التخطيط للعمل المشترك شاملا الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. واكتسبت قراراته استقلالية بإيقاف ما جرى عليه العرف من عرض قراراته على مجلس الجامعة. فهو يتولى مهمة رسم السياسة العامة للتعاون الاقتصادي والاجتماعي العربي وتخطيط البرامج اللازمة لذلك ويتابع تنفيذها من قبل الهيئات والمنظمات العربية المتخصصة مع تقييمها في كل مرحلة. ويتولى معاونته لجان متخصصة وأمانة عامة عالية الكفاءة. وأصبح المجلس هو المسئول عن الموافقة على إنشاء أية منظمة متخصصة، والإشراف على حسن قيام المنظمات الحالية بمهامها المبينة في مواثيقها وذلك وفق الأحكام التي يقررها لذلك.

(٤) التقييم وإعادة الهيكلة

أصدرت اللجنة الوزارية لمؤتمر الرباط (إبريل/نيسان ١٩٧٦) قرارا بإنشاء لجنة للتقييم تقوم باقتراح الحلول الكفيلة بدعم العمل العربي المشترك في المجال الاقتصادي وتقييم جهود الأجهزة العربية. وفي ضوء تقرير أعده فريق عمل عن أنشطة المنظمات العربية وموازناتها للسنوات (١٩٨٠-١٩٨٤) أكد المجلس على ضرورة التنسيق المسبق، وطلب إعداد نظام مالي ومحاسبي موحد وقواعد موحدة لتبويب الموازنة الإدارية للمنظمات العربية المتخصصة (عدا الصناديق والمصارف العربية والمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية) بما يمكن من المقارنة، وبما يبني قاعدة تكاملية لتوفير المعلومات وعرضها. وتم إقرار النظام المقترح في ١٩٨٦. وأعقب ذلك تشكيل لجنة وزارية ثمانية (ثم تساعية)

لإعداد دراسة شاملة تقويمية لأوضاع المنظمات، استندت فيها إلى دراسة أنجزها في مطلع ١٩٨٨ فريق عمل من الخبراء. وأصدر المجلس في منتصف ١٩٨٨ قراره رقـــم ١٠٥٦ بإعادة الهيكلة كالآتي:

(١) الإبقاء على ثلاث منظمات هي: المنظمة العربية للثقافة والعلـــوم، ومنظمـــة العمـــل العربية، والمنظمة العربية للتنمية الإدارية؛ مع إعادة النظر في أهدافها.

(٢) دمج المنظمات الأخرى على أساس قطاعي، مع إعادة توصيف مهامها، وذلك كالتالي:

◆المنظمة العربية للتنمية الصناعية والتعدين وتضم، المنظمة العربية للتنميـــة الصناعيـــة المنظمة العربية للثروة المعدنية، والمنظمة العربية للمواصفات والمقاييس.

◆المنظمة العربية للتنمية الزراعية وتضم المنظمة العربية للتنميـــة الزراعيـــة والمركـــز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة. ويشـــرف عليـــها مجلـــس وزراء الزراعة العرب.

◆إقامة وتطوير جهاز فني بالأمانة العامة للجامعـــة بـــدلا مـــن إقامـــة منظمـــة للنقـــل والمواصلات، تحت إشراف وزراء النقل والمواصلات، يتولى أعمال مجلس الطـــيران المدني، مع إلغاء الاتحاد البريدي والاتحاد العربي للمواصلات الســـلكية واللاســـلكية، والإبقاء على اتحاد الإذاعات ومراعاة أوضاع أكاديمية النقل البحري.

◆عدم الموافقة على اقتراح اللجنة إنشاء منظمة عربية للتنمية الاجتماعية، وترك أمورهـــا للمجالس الوزارية المختصة، مع إشراف وزراء الداخلية العرب على المنظمة العربيـــة للدفاع ضد الجريمة.

كما قرر المجلس أن تقوم كل منظمة بوضع استراتيجية خاصـــة بـــها تتمشـــى مـــع استراتيجية العمل المشترك، يعتمدها المجلس الذي يقوم باعتماد خطط المنظمات وبرامجـــها وموازناتها في وقت واحد لضمان التنسيق بينها. وحرصا على فاعلية المرجعيـــة القوميـــة يجتمع المجلس على مستوى رؤساء الوزراء على الأقل مرة في السنة. ثم قرر المجلس في ١٩٨٩/١٠/٢٦ اعتماد مبدأ فترة السنتين لخطط وموازنات كافة المنظمـــات التـــي تقـــرر الإبقاء عليها، وعرض الخطط والموازنات على لجنة التنسيق بين المنظمات والأمانة العامة

للجامعة تمهيدا لاعتمادها من قبل المجلس. ولإحكام سيطرة المجلس وتحقيق إشرافه الدائم على المنظمات العربية المتخصصة، استُحدث حساب موحد لتمويل موازنات هذه المنظمات لدى صندوق النقد العربي تودع فيه الدول العربية مساهماتها للموازنات السنوية للمنظمات ليقوم بتحويل الدفعات منه إليها بعد اعتماد المجلس موازناتها، وتقتطع منه نسبة ١٥% سنويا في حساب خاص بعنوان " احتياط المنظمات " لا يصرف منه إلا بقرار من المجلس.

(٥) الازدواجية بين المجلسين الشموليين

أدى شمول منهج التكامل الذي صيغت به اتفاقية الوحدة الاقتصادية، وتحول مجلس الوحدة الذي كان مقدرا له أن يكون مجلسا متفرغا من المتخصصين إلى مجلس وزاري، إلى ظهور تداخل كبير في الاختصاصات مع المجلس الاقتصادي. ساعد على ذلك أن الأخير استطاع بأسلوبه غير المقيد في التعاون الإقليمي أن يضم جميع الدول العربية، بينما اقتصرت عضوية مجلس الوحدة على عدد محدود من الدول. وبينما سعى الأول خلال السبعينات إلى توسيع نطاق صلاحياته ليتولى الإشراف على مختلف أوجه العمل المشترك، فإن الثاني عمد في المقابل إلى تخفيف ضوابط التكامل سعيا إلى جذب المزيد من الأعضاء كما سيتضح في القسم التالي. ومن ثم شهدت السبعينات وما تلاها صراعا بين المجلسين[١٦٩]، استخدمت فيه ظاهرة محدودية عضوية مجلس الوحدة كسلاح ضده. وقد سبقت الإشارة إلى أن الكويت شهدت تحولا جذريا في الموقف منه بعد أن استخدمته في مرحلة مبكرة كورقة في تثبيت وجودها السياسي. ولذلك نجدها تتقدم في منتصف ١٩٧٠ بمذكرة تتضمن عدة بدائل لتنظيم العلاقة وتلافي الازدواجية، منها إلغاء الأمانة العامة لمجلس الوحدة ودمجها بالإدارة الاقتصادية لجامعة الدول العربية، ونقل اختصاصات مجلس الوحدة إلى المجلس الاقتصادي أو إلى الدول الست الأعضاء يومذاك ضمن المجلس الأخير. غير أن الإدارة القانونية بجامعة الدول العربية أفتت بعدم جواز ذلك، نظرا لأن كلا من المجلسين له اتفاقيته وكيانه المستقل.

وخلال الإعداد للقمة الاقتصادية في عمان، ١٩٨٠، أثيرت قضية ضم المجلسين سعيا إلى توحيد الجهة المسئولة عن رسم السياسات، أو الأخذ بالاقتراح العراقي الداعي إلى تعديل المادة الثامنة من معاهدة الدفاع المشترك لإلزام الدول بتنفيذ اتفاقية الوحدة مع تطبيق أغلبية الثلثين في اتخاذ القرارات، على أن يتحول مجلس الوحدة إلى منظمة متخصصة تطبق قرار السوق العربية المشتركة يديرها مجلس من الوزراء أو من ينوب عنهم، وتتحول أمانة مجلس الوحدة إلى أمانة للمنظمة. غير أنه تعذر الاتفاق على رأي موحد بهذا الشأن. وعادت الكويت فطرحت عام ١٩٨٥ اقتراحها بدمج المجلسين، وهو ما لم يلق قبولا من عدة دول، فانتهى الأمر بها إلى أن انسحبت من عضوية الوحدة الاقتصادية في عام ١٩٨٩. فانتقل المسعى إلى دولة الإمارات التي تقدمت في منتصف ١٩٩٣ باقتراح جديد للدمج، غير أن قرار مجلس الوحدة جاء مؤيدا تدعيم الموقف المالي للمجلس وبالتالي تعزيز استمراره. واتجهت الإمارات مؤخرا إلى الانسحاب بدورها من مجلس الوحدة. ومع ذلك فإن المجلس الاقتصادي اتخذ المبادرة بشأن الاقتراح الذي سبق لمجلس الوحدة أن تقدم به، وهو إنشاء منطقة تجارة حرة عربية كبرى، الأمر الذي سلب مجلس الوحدة واحدا من أهم إنجازاته، وجعل من المتعذر عليه في ظل محدودية عضويته تحقيق تقدم واضح على طريق الوحدة.

ثالثا – التنسيق بين أنشطة العمل المشترك

(١) من الوحدة الاقتصادية إلى العمل المشترك

كان لتوصيات لجنة التقييم الأولى لمسيرة الوحدة الاقتصادية، وتولي مقرر اللجنة د. الصكبان منصب أمين عام المجلس أثره في إعادة مسار العمل التكاملي إلى عدد من الاتجاهات البديلة ظهرت في صياغة القرار رقم ٦١٥ في منتصف ١٩٧٣ بشأن تنفيذ قرار اللجنة:

- ◆الحديث عن "واقع العمل الاقتصادي العربي المشترك"، وهي أول مرة يظهر فيها المصطلح في وثيقة رسمية بعد استخدامه في ١٩٦٧ بصدد اللجنة الزراعية.

♦استخدام مصطلح إستراتيجية بالنسبة للمقترحات بشأن برنامج عمل المجلس للمرحلـــة المقبلة، مع ترك وضع تفصيل هذه المقترحات إلى اجتماعات تالية. وكان هـــذا إيذانـــا بتجاوز مراحل الوحدة المتفق عليها.

♦اعتبار تنسيق الخطط مدخلا يجب السير فيه جنبا إلى جنب مع تحرير التجـــارة، مـــع تأكيد ضرورة التعجيل به تجنبا لتمادي التفكك بين الاقتصادات العربية بما يصل إلـــى وضع يصعب إصلاحه.

♦تكليف الأمين العام بأن يقدم للدورة التالية للمجلس دراسة كاملة عـــن "**مشروع مشترك أو مشروعين على الأقل**" (!!) أحدهما في الزراعة والآخر في الصناعة، استنادا إلـــى كل الدراسات المتوفرة حولهما في الدول وفي المنظمات العربية والدولية.

♦طالب المجلس الأمين العام التعاون مع أمين عام للجامعة في وضع صيغة عملية لتوجيه الفوائض المالية العربية والمدخرات العربية إلى خدمة جهود التنمية في الوطن العربي وإعطائها الضمانات الكافية، وقرر قيام الأمين العام بالتعاون مع الأمين العام للجامعـــة والجانب العربي في المؤسسات المصرفية العربية ذات الطابع الدولي باستكشاف صيـــغ تنسيقية بين أنشطة هذه المؤسسات، وبالتعاون مع المسئولين عن صناديق التنميـــة فـــي العالم العربي وأفريقيا لتنسيق جهودها بما يحقق أقصى نفع منها. كما قرر تكليف الأمين العام بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء بدراسة سبل قيام عملة عربية موحدة وإقامة سوق للمال في المنطقة العربية، وهو ما أدى إلى إنشاء صندوق النقد العربي كما ســـبق بيانه.

♦وأقر المجلس فكرة تدرج العضوية في السوق العربية المشتركة وكلف الأمين العـــام أن يتقدم بنظام الانتساب إليها في ضوء اتصالاته مع الدول العربية الراغبة في ذلك. ومثّل هذا تحولا عن موقف المجلس السابق، يهدف إلى جذب جميع الأطراف عـــن طريـــق تمكينهم من الالتزام بما يرضيهم وترك ما عداه، وهو ما ينفي فكـــرة الوحـــدة كعمليـــة متعاقبة المراحل. وقد رأينا في القسم السابق أن هذا عزز دعاوى وجود ازدواجية بيـــن المجلسين الشموليين، مما كاد يفضي إلى إلغاء مجلس الوحدة ذاته.

◆وتفاديا لما ترتب على توجه مجلس الجامعة إلى معالجة مشكلة الازدواجية، أشار القرار المذكور إلى قيام الأمين العام بتنسيق جهوده مع الأمين العام للجامعة ومع رؤساء المنظمات العربية المتخصصة والصندوق العربي للإنماء إلى أقصى حد ممكن بهدف توحيد الجهود ومنع الازدواجية والتضارب وتحقيق أقصى ما يمكن تحقيقه من الإيجابية في العمل الاقتصادي العربي المشترك وأن يأخذ الأمين العام في اعتباره ما ورد في قرار المجلس الاقتصادي رقم (٥٦٣) حول أولويات العمل العربي في المجالات المشتركة[١٧٠].

(٢) وضع ما يسمى "إستراتيجية" جديدة للعمل العربي

امتد د. الصكبان بمنهجه خطوة أخرى إذ طرح في الاجتماع التالي للمجلس الذي عقد في أعقاب حرب رمضان (١٩٧٣/١٢/٣) ما أطلق عليه "إستراتيجية العمل الاقتصادي العربي" بما يخدم دعم القوة الذاتية للأمة العربية، وذلك "إيمانا بحتمية الوحدة الاقتصادية الكبرى، كهدف نهائي ممكن التحقيق" وفي ضوء التجارب السابقة في حقل العمل الاقتصادي، "ورغبة في إقرار مبادئ أساسية في مجال التكامل الاقتصادي العربي". وبعبارة أخرى فإن الأمر أخذ شكل إعادة صياغة لاتفاقية الوحدة الاقتصادية اعتبرت الوحدة "ممكنة" وليست حتمية وإن ظلت هدفا نهائيا. وفي هذا السبيل اعتمدت مبادئ أساسية:

◆ضرورة التكامل الاقتصادي الشامل لتحقيق التنمية المتوازنة المعتمدة على القدرة الذاتية للبلاد العربية مجتمعة وتسريع خطاها، في عصر لم يعد فيه مكان للكيانات الصغيرة (وهي عبارة باتت تردد هذه الأيام كلما أثيرت قضية التكامل الإقليمي).

◆إيجاد خطة شاملة تربط التنسيق الاقتصادي مع سياسات الاستثمار وضماناته بما يخدم الأهداف القطرية ومجموع الأقطار العربية، كشرط لتحقيق التكامل. وتوحي هذه العبارة بأكثر من مجرد التنسيق بين الخطط القطرية، دون وجود ما يشير إلى وضوح مفهوم تلك الخطة الشاملة.

♦اعتبار اتفاقية الوحدة الاقتصادية إطارا ملائما ومرنـــا للعمــل الاقتصـــادي العربــي المشترك بما يؤدي إلى تعظيم الإنتاج وزيادة الرفاهية لأبناء الأمة العربية. وهكذا أعيد تفسير التكامل الاقتصادي الذي هو أساس اتفاقية الوحدة على أنه عمل مشترك. ويتسق هذا التفكير مع التخلي عن المنهج المتعدد المراحل الذي تقوم على أساسه فكرة التكامل الاقتصادي المفضي إلى وحدة اقتصادية. واستُمدت من مبدأ المرونة هذا الدعوةُ إلـــى إيجاد صيغ مرحلية أو جزئية تسمح بمشاركة جميع الدول العربية في العمل في ظـــل الاتفاقية بما يلائم أوضاعها الاقتصادية. وبعبارة أخرى أصبحـــت الاتفاقيـــة لا تمثـل مراحل متعاقبة لمسيرة الوحدة، بل حشدا من الأدوات التي يستطيع أن يختار منها كـلٌ ما يريد دون التزام مباشر بالباقي. أي أن الوحدة صارت عملية انتقائية، وهو ما أدى إلى توقف الانتقاء عند حدود دنيا دون تحرك لمستويات أعلى، وبوجه خاص تمكيـــن دول الفائض من أن تتوقف عند حد الإسهام في المشروعات المشتركة. وكنـــوع مــن إشاعة الطمأنينة أكد القرار على ضرورة التنسيق الاقتصادي وفي نفس الوقـــت أكـد على أن هذا لا يعني – بالضرورة – توحيد الأنظمة الاقتصادية السائدة، وهي القضيـة التي كانت تثير مخاوف بعض الدول العربية كما ذكرنا.

♦كما أكد القرار على ضرورة توجيه الفوائض العربية إلى الفرص الاستثمارية المتوفرة في الوطن العربي، وما يلزم لذلك من توفير مناخ ملائم للاســتثمار وإزالـــة العوائــق الإدارية والنقدية من طريقه، خاصة لما في ذلك من حماية للفوائــض مـــن المخـــاطر الاقتصادية والسياسية. وكانت الأنظار في العالم أجمع تتجه إلى الفوائض التي تزايـــد شأنها زيادة كبيرة بعد الطفرة النفطية الأولى.

♦كما أشار إلى ضرورة تعامل دول المجلس مع الخارج ككتلة موحدة.

♦وإلى ضرورة تنسيق السياسة العربية في المنظمات الدوليـــة والإقليميـــة بمـــا يحقـق الأهداف الإستراتيجية القومية.

♦وإلى تعزيز العلاقات الاقتصادية الخارجية مع الدول الأفريقية والدول الصديقة (وقـــد كان موقف هذه الدول خلال حرب ١٩٧٣ ماثلا في الأذهان).

- ♦وأشار القرار إلى المبادرة بدراسة إيجاد عملة عربية موحدة قابلة للتحويل مع العملات الوطنية العربية وتطوير استخدامها عربيا ودوليا.
- ♦وإلى اتباع سياسة اقتصادية نفطية موحدة (بعد أن برزت قوة النفط للوجود خلال حرب ١٩٧٣) مع العمل على تنويع اقتصادات الدول المعتمدة على النفط بالتوسع في إنشاء الصناعات الوطنية لا سيما تكرير (تصفية) النفط والبتروكيماويات.
- ♦وأخيرا طالب القرار بتنسيق الهياكل الاقتصادية الأساسية اللازمة للنمو الاقتصادي ولانتقال السلع والخدمات والاستثمار المشترك للموارد العربية، وإنشاء شركات حديثة للمواصلات البرية والبحرية والجوية تربط الدول العربية بعضها ببعض وبالعالم الخارجي، وإنشاء مشروعات هيكلية يمكن بطبيعتها أن تستفيد بها أكثر من دولة عربية كالخزانات والسدود والمساقط الصناعية للمياه ومحطات القوى الكهربائية ومحطات تحلية مياه البحر.

على الجانب الآخر أدت المحاولات المكثفة لإنشاء مؤسسات للعمل المشترك إلى تزايد احتمالات التضارب بينها، وإلى تزايد أعبائها مع ضعف العائد منها. واتجه الاهتمام في بداية السبعينات إلى التنسيق بينها.

(٣)التوجه نحو إستراتيجية للعمل الاقتصادي العربي المشترك

(١/٣) التصور المبدئي لاستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك

لعل أهم ما شهدته بداية السبعينات هو انتشار الحديث عن **الإستراتيجيات** وشيوع استخدام مصطلح **العمل المشترك**، ثم الربط بين الاثنين فيما أسمي بإستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك. فقد تقدمت عدة منظمات بمقترحات لإستراتيجيات عملها في معرض الإعداد للحوار العربي الأوروبي، وكبيان للأسس التي يمكن التنسيق بين المنظمات على أساسها. وتشير هذه الظاهرة الأخيرة إلى حقيقتين هامتين:

- ♦الأولى أن حاجة النظام العربي إلى اتخاذ موقف موحد إزاء أطراف خارجية كشفت عن أهمية وجود إستراتيجيات الحركة في مختلف أوجه النشاط العربي، الأمر الذي يبدو أنه غاب عن الفكر العربي في نطاق العمل الموجه إلى التعاون البيني.

◆الثانية أن رسم إستراتيجيات جزئية في غيبة تصور عام لاستراتيجية عربيـــة شـــاملة تنطلق منها، أضعف موقف المفاوض العربي، حيث بدا الجانب العربي وكأنه يتحـــدث بأكثر من لغة في الحوار مع أوروبا.

وبناء على مذكرة من لبنان إلى المجلس الاقتصادي في أوائل ١٩٧٥ أصدر المجلـــس قراره رقم ٦٠٠ في أوائل ١٩٧٥ بتكليف أمانته العامة باتخاذ ما يلزم لإنجاز دراسة خـــلال سنة تعطي تصورا عن إستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك في ضوء ما تقدمت به الحكومات والمنظمات ومجلس الوحدة من دراسات وبيانات. وقـــدم د. محمـــد زكـــي شافعي، الأمين العام المساعد للشؤون الاقتصادية في الأمانة العامة لجامعة الدول العربيـــة، تصورا لدور الأمانة العامة للجامعة والأجهزة والمنظمات العربية في وضـــع إســـتراتيجية للعمل العربي في الميدان الاقتصادي. وأوضح أنه قبل أن ترسم الإستراتيجيات القطاعية لا بد من اتفاق على الأهداف الكبرى للتعاون العربي على الصعيد العام، وهي:

◆لا بد أن يكون هذا التعاون أداة لتعزيز مقدرة العالم العربي على الصمود فـــي وجـــه العدو المشترك.

◆ولا بد كذلك من العمل على تسريع معدل النمو الاقتصادي والاجتمـــاعي فـــي العـــالم العربي ارتفاعا بالإنسان العربي إلى المستوى اللائق به اقتصاديا واجتماعيا في إطـــار العدالة الاجتماعية والمشاركة الفعلية في تحديد مصيره.

◆وضع الموارد العربية والبشرية والطبيعية والمالية في خدمة التنمية الاقتصادية بالعـــالم العربي في مجموعه.

◆ويكون التصنيع عضد التنمية الاقتصادية.

◆مع عدم إغفال الأهمية العظمى للتنمية الزراعية، وخاصة بالنظر إلى ما يعانيه العـــالم من أزمة في الغذاء يتوقع أن تزداد حدتها في المستقبل، مع تزايد اعتماد العالم العربـــي في مجموعه على الخارج في استيراد جانب هام من أغذيته.

◆ضرورة إيلاء البلاد العربية الأقل تقدما اهتماما خاصا ومعاملة تفضيلية في مختلـــف المجالات.

◆وقبل هذا كله لا بد من الاهتمام بتنمية الطاقات البشرية باعتبار أن الإنسان هو المحرك الأول للنشاط الاقتصادي، ويتمثل في رفاهيته ورفع مستواه الاقتصادي والاجتماعي الهدف النهائي للتنمية الاقتصادية.

◆كذلك لا بد من الأخذ بأسباب التقدم التكنولوجي وتطويعه لخدمة التنمية العربية.

وأكدت الورقة على أن قضية التنمية العربية هي من الضخامة والشمول والتشعب بما يجعل من الصعب على دولة عربية بمفردها أو منظمة عربية مركزية مهما بلغت كفاءتها الفنية أو إمكانياتها المادية أن تضطلع بأعبائها ومسئولياتها وحدها. ولذلك فإن مهمة صياغة إستراتيجية عربية لا ينبغي أن تكون وقفا على جهة حكومية أو هيئة عربية بعينها، وإنما هي مهمة قومية تستوجب جهودا خاصة من خبراء الدول العربية المتخصصين في كافة مجالات الحياة، يعاونهم خبراء المنظمات العربية وأسرة جامعة الدول العربية كل في إطار اختصاصه وإمكانياته. كذلك أشارت الورقة إلى أهمية تقييم التجربة الماضية لاستخلاص العبر منها، وإلى ضرورة مناقشة البدائل والخيارات دون تقيد مسبق بأي منها، وبوجه خاص بدائل **تحقيق التكامل الاقتصادي** سواء في ذلك الأسواق المشتركة أو المدخل القطاعي أو المشروعات المشتركة أو الاتحادات النوعية أو غيرها من الأساليب.

وبالإضافة إلى هذا الإطار العام أعدت الأمانة مذكرة بمقترحاتها حول الخطوط العريضة لإعداد دراسات عن قطاعات محددة هي: قطاع القوى العاملة – قطاع الزراعة – قطاع الصناعة (حصر الموارد الصناعية في الوطن العربي) – قطاع الخدمات (السياحة/النقل والمواصلات) – قطاع التجارة الخارجية – قطاع التعاون المالي العربي. والمتأمل لمقترحات الأمانة العامة في هذا الصدد يخال نفسه بصدد دراسات تجريها هيئة تخطيطية في قطر ما من أجل الإعداد لخطة التنمية، أو بصدد جانب من برنامج تنسيق الخطط الذي أقره مجلس الوحدة بقراره رقم ٧٠٠ في ١٩٧٥. بل إن رؤوس المواضيع استبقت الأمور إلى تحديد أهداف لكل قطاع. فبدأت مثلا بالنسبة لدراسة القوى العاملة بالحديث عن امتصاص أكبر قدر ممكن من حجم البطالة وصولا إلى تأمين العمالة الكاملة، والاتجاه نحو التصنيع مع الأخذ في الاعتبار توافر القوى العاملة للصناعات، وسياسة

ملائمة للأجور والحوافز تستند إلى الإنتاج وتتخذ إنتاجية العمل كمؤشـــر رئيســي لــها، وتوجيه ملائم للدخول والأجور في الريف والحضر، إلى آخر ذلك من العناوين التي تنطـق بتفكير قطري بحت وتخفي الذاتية المحددة لمجال العمل المشترك، وتفترض انسيابا كاملا بين مختلف أرجاء الوطن العربي. وجاءت المقترحات تعكس اهتمامـــات عامــة لدوائــر الإدارة الاقتصادية دون أن تترجم التصور العام الذي وضعته الأمانة العامة إلى ما يقتضيه التعاون الاقتصادي الذي يستهدف تنمية شاملة. ويلاحظ أن رؤية د. شافعي نظـــرت إلــى قضية التكامل نظرة متحررة من النظرة الإستراتيجية التي تحدد هدفا محوريا أو إستراتيجيا ثم ترسم مسارا زمنيا لبلوغه. فهي فتحت جميع الأبواب التي يمكن أن تقود حركة العمــل العربي المشترك، دون تقيد بمنهج مرحلي كذلك الذي استمدته اتفاقية الوحدة مــن أدبيــات الدول المتقدمة التي تنطلق في حركتها من منطقة تجارة حرة وصولا إلى وحدة اقتصاديــة عبر سوق مشتركة، أو ترسم مسارا لمراحل منهج إنتاجي. وتشير الفقرات الأخــيرة مــن ورقة د. شافعي إلى أنه لا يجب الارتباط مسبقا بأي من هذه المراحل أو ما يمت إليها مــن أدوات؛ فالاختيار مفتوح للانتقاء منه وفقا لما تنتهي إليه الدراسات، وكان في هذا إعطـــاء ضوء أخضر للتحلل من اتفاقية الوحدة، بل ومن مفهوم محدد للتكامل.

والواقع أن موقف د. الصكبان أمين عام مجلس الوحدة لم يكن يختلــــف كثـيرا فــي المضمون. فما ورد فيما أسماه إستراتيجية العمل الاقتصادي العربي قام بعرض عدد مـــن الاختيارات البديلة وليس بتحديد إستراتيجية بالمعنى الدقيق. فضلا عـــن أنــه فتــح بــاب الاختيار أمام كل دولة تنتقي ما تشاء من أدوات التكامل، فيما يمكن اعتبـــاره اســتراتيجية اللاإستراتيجية.

وهكذا ثَبّت اصطلاح "العمل الاقتصادي العربي المشترك" أقدامـــه كثــوب فضفــاض يغطي مختلف الصور، بدءا من التعاون حتى الوحدة الاقتصادية الكاملة. والواقع أن هـــذا المنهج يثير تساؤلات عديدة من بينها:

- ◆مفهوم الإستراتيجية لدى المشتغلين على المستويات العامة والقطاعية.
- ◆قضية البدء: من العام إلى القطاعي، أم العكس.

◆الفارق بين النظرات: القومية – القطرية – المشتركة.

وقد عاشت معنا هذه القضايا حتى اليوم، كما سترى عما قليل.

(٢/٣) لجنة العشرين

شهدت فترة منتصف السبعينات تشكيل ثلاثة لجان بهدف تقييم تجارب الماضي وتلمس أهداف المستقبل بالنسبة للعمل العربي الاقتصادي العربي المشترك: لجنة بحث أوضاع المنظمات المنشأة بقرار مجلس الجامعة رقم ٣٣٧٥ في ١٩٧٥/١٠/٢١، ولجنة التقييم المشكلة بقرار من اللجنة الوزارية لمؤتمر الرباط، إبريل ١٩٧٦، ثم لجنة الاستراتيجية التي شكلت بناء على قرار المجلس الاقتصادي رقم ٦٠٠ في أوائل ١٩٧٥، وقراره رقم ٦٢٤ في أواخر ١٩٧٥، اللذين صادق عليهما مجلس الجامعة بقراره رقم ٣٣٨٣ بتاريخ ١٩٧٦/٣/٢١، المتضمن عقد اجتماع من المختصين في الدول العربية لإعداد خطة دعم العمل الاقتصادي العربي المشترك. وبناء على القرار الأخير دعت الأمانة العامة للجامعة إلى اجتماع في ١٩٧٦/٤/١٥ من هؤلاء المختصين، تقرر فيه تشكيل لجنة من الخبراء العرب (سميت لجنة العشرين إشارة إلى عدد أعضائها) لإعداد إستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، بدأت أول اجتماعاتها في ٢٣-١٩٧٥/١٠/٢٨. وقد أشار د. عبد الحسن زلزلة الأمين العام المساعد الجديد للشؤون الاقتصادية بالجامعة في هذا الاجتماع إلى ما جرى اتخاذه من خطوات، وإلى علاقة عمل اللجنة بأعمال لجنتي التقييم والتنظيم، وإلى تصور الأمانة العامة لمساهمة الأقطار العربية في أعمالها ولتوزيع مهام الدراسة بينها وبين المنظمات المتخصصة. وأشار إلى أن دور الخبراء في هذه المهمة القومية الضخمة هو وضع البدائل والنتائج المترتبة على الأهداف الإستراتيجية؛ وأن المهمة لا يمكن عزلها عن جهود العالم الثالث من أجل إحداث تغييرات في هيكل النظام الاقتصادي الدولي. كما طالب بتطوير مفهوم جديد للتنمية وصيغة جديدة للعلاقات العربية أساسها التكافل والتضامن العربي، ليكون أساسا سليما لوضع ميثاق عمل اقتصادي عربي مع توفير الضمانات الكفيلة بإنجاحه (وهكذا أضاف غكرة الميثاق إلى الاستراتيجية). وبناء عليه توصلت اللجنة إلى أن عملها يقتصر على وضع الخطوط العريضة للعمل العربي

المشترك من ناحية تحديد الأهداف الأساسية له والتصدي للنواحي التنظيمية والمؤسسية والقانونية اللازمة دون أن تستهدف وضع خطة عربية شاملة ومتكاملة. وأكد على أن مجموعة الأهداف الأساسية بعيدة المدى التي ترعاها الإستراتيجية تتلخص في:

أ- تعزيز القدرة الدفاعية للأمة العربية في مواجهة التحديات المصيرية، عسكريةً أم سياسية.

ب-تحقيق التكامل الاقتصادي كإطار لا بد منه للاستغلال الأرشد للموارد العربية المتاحة.

جـ- تحقيق الاستقلال الاقتصادي للعالم العربي بالقضاء على جميع مظاهر التبعية للخارج.

د- تصحيح الاختلال في مستويات النمو الاقتصادي بين أقطار العالم العربي.

هـ- التعاون مع أقطار العالم الثالث في نضالها من أجل تحقيق نظام اقتصادي دولي جديد يضمن التسعير الأكثر عدالة للمواد الأولية والتقسيم الأمثل للعمل الدولي.

وبدلا من التشديد على الفلسفة التي بنيت عليها اتفاقية الوحدة، تقدم مجلس الوحدة بدراسة إلى اللجنة[١٧١] توضح أن المجلس وجد أن المدخل التجاري لم يثبت فاعليته بمفرده، ولذلك لجأ إلى ولوج العديد من المداخل التكاملية في مجال تطبيق اتفاقيته، مما أكد عدم الالتزام بمسار محدد لتحقيق التكامل:

♦مدخل الموارد (الموارد الطبيعية والبشرية والمالية).

♦المدخل الإنتاجي (المشروعات المشتركة والاتحادات النوعية).

♦مدخل تحرير التجارة (السوق العربية المشتركة).

♦مدخل تنسيق الاقتصاد العربي إزاء الاقتصاد العالمي.

ورغم هذا الاتفاق على الأهداف (أو المنطلقات، كما أسميت في النهاية) فإن اجتماع إثني عشر خبيرا من الأعضاء العشرين تمخض عن خمسة اتجاهات فكرية:

♦اتجاه ينادي بالتركيز على مشكلة محددة ولكنها ملحة تؤثر في مسيرة الأمة العربية، هي توجيه الوضع الاقتصادي والمالي الجديد نحو التعجيل بالتنمية الاقتصادية العربية الشاملة عن طريق رسم السبل أمام الفوائض المالية العربية التي تستطيع بموجبها الإسهام في تنمية العالم العربي بأسره.

◆اتجاه آخر رفض التركيز على الظاهرة المالية العارضة ودعا إلى معالجة شؤون التنمية الاقتصادية على نحو يحقق معدلات للنمو والإنتاجية أفضل مما يتحقق من خلال التنمية القطرية، مع ترك الإستراتيجيات القطرية تأخذ مساراتها المنفردة في المجالات التي تستطيع أن تحقق فيها معدلات مقبولة.

◆استبعد رأي ثالث قضية التنمية ودعا إلى التركيز على بعض القضايا التي طرحتها الأمانة العامة والتي لم يسبق معالجتها من خلال التجارب التكاملية السابقة:

•اعتبار الأمن العربي مسئولية عربية مشتركة واقتراح ما يلزم لتعزيز القدرة الدفاعية للوطن العربي.

•توجيه اهتمام نحو الأقطار الأقل نموا من أجل إزالة الاختلال في مستويات النمو بين الأقطار العربية.

•تقليص التبعية الاقتصادية للعالم الخارجي عن طريق زيادة القدرات الذاتية.

◆واتجه رأي رابع إلى الاقتصار في المرحلة الحالية على تعميق التعاون الاقتصادي العربي القائم، على الصعيدين الثنائي والجماعي، استنادا إلى ما توصلت إليه دراسات ومؤتمرات سابقة من أمور ومشاريع محددة يمكن أن توضع موضع التنفيذ.

◆أما الاتجاه الخامس فقد دعا إلى التركيز على قضايا خاصة (كما هو الحال في الاتجاه الثالث) وإن اختلفت الآراء حول معايير الانتقاء: فالبعض أكد على أن تكون الموضوعات المنتقاة ذات أولوية خاصة كمسألة الأمن الغذائي. والبعض الآخر حبذ تحديد أهداف اقتصادية معينة قابلة للتحقيق في خلال مدى زمني معين، كأن يعتبر هدفا إستراتيجيا تحقيق معدلات معينة للزيادة في دخل الفرد أو الناتج القومي.

وهكذا انقسم المفكرون على أنفسهم – رغم الدقة التي روعيت في اختيار نخبة منهم – بعضهم ينزع نحو الشمولية، والبعض الآخر يتجه نحو الجزئية، وفريق ثالث ينزع إلى البراجماتية إعمالا لمبدأ "البدء من الواقع سعيا إلى الممكن". وقد انتصر الرأي الأخير في البداية، حيث شكل فريق ثلاثي من أ. برهان الدجاني (أمين عام اتحاد الغرف العربية)، د. أنطوان زحلان، د. سيد جاب الله، أعد ورقة[١٧٢] عمل بنيت على منهج تدرجي يبدأ بقبول الواقع الذي اتخذ شكل "قطاع مشترك"، يضم أجهزة تعمل على الصعيدين الرسمي وغير

الحكومي في مختلف مجالات (ومستويات) العمل الاقتصادي العربي المشترك. وأشار إلى عظم حجمه، وأن ما يعيبه هو غياب "تصور" يمكّن من استهداف "إيجاد قاعدة لتعاون اقتصادي مستقبلي" كما أنه يفتقد الإطار التنظيمي الذي يقوده ويعظم العائد منه. وعبر عن أهمية "التضامن العربي" وهو اصطلاح أقل عاطفية من اصطلاح أخر تردد في عدد من الأروقة هو "التكافل". وقد ترجم إلى تدبير مورد ثابت معلوم من عائدات النفط (يمثل ١٠ % منها) يخصص للعمل المشترك. أي أن الاستراتيجية تحولت إلى تخصيص مزيد من الموارد لأجهزة وأنشطة تنضم إلى القطاع المشترك.

ونوقشت الورقة مع دراسات أخرى في "المؤتمر القومي لستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك" الذي نظمته أمانة الجامعة مع اتحاد الاقتصاديين العرب في بغداد بمنتصف ١٩٧٨، فكان من أكبر التجمعات الاقتصادية العربية. وقد حسم المؤتمر الأمر وكان الفضل في ذلك للبحوث العديدة التي أسهم بها المشاركون، وكذلك لتعقيب د. إسماعيل صبري عبد الله[١٧٣]. وقد دفع ذلك إلى تضمين الوثيقة الصادرة عن ذلك المؤتمر خلاصة للتعقيب حيث جاء في افتتاحيتها ما يلي: "من التوصيف السابق لواقع الاقتصاد العربي ومسيرة العمل الاقتصادي العربي المشترك الراهن، يظهر قصور هذه الجهود عن تحقيق التنمية القومية الشاملة والمطردة، المتوجهة نحو جماهير الأمة العربية وإشباع حاجاتها الأساسية والمؤكِّدة للشخصية الحضارية العربية، والقادرة على إيقاظ قوى الإبداع والتجديد في مجتمعنا العربي. وتبدو خطورة أزمة التكتل الاقتصادي العربي في ظل الارتهان القائم لاقتصادها وثرواتها وتكاملها التبعي للسوق الدولية على حساب تكاملها الداخلي".

(٣/٣) الفريق الثلاثي المعدل

وقد ترتب على ذلك تشكيل فريق ثلاثي جديد بإشراف د. يوسف صايغ يعاونه د. محمود عبد الفضيل، و د. جورج قرم، صدر عنه تقرير زاوج ما بين الأمن والإنماء، وأبرز أهمية التكامل الاقتصادي باعتباره خطوة متقدمة في مسيرة التعاون الاقتصادي العربي (وإن ظل دون الاندماج الاقتصادي المنشود). واقترح عددا من الأولويات التي حتم

محدوديتها قِصَر البعد الزمني (من ١٩٨٠ إلى ٢٠٠٠) وعددا من البرامج بضمنها، ثم آليات للتنفيذ. وطرح فكرة إنشاء **موازنة قومية** مثبتة الموارد، واعتبر **التخطيط القومي** **التأشيري** أحد الآليات، يوضح المراحل الضرورية ومقتضياتها لأجل بلوغ أهداف التنمية القومية. ويتضمن برمجة مفصلة لنشاطات وبرامج العمل العربي المشترك، ويقوم به المجلس الاقتصادي. وقد أحال المجلس هذا التقرير إلى اجتماع للخبراء الحكوميين بالحبانية (بالعراق) في أوائل عام ١٩٨٠. ورغم مطالبة جميع الدول بإعداد آراء حول التقرير يحملها خبراؤهم، فإن ثلاث دول فقط استجابت. ومن الطريف أن المقترحات التونسية أرادت اختصار الطريق وفض سرادق الإستراتيجية بالنظر فيما سبق لها طرحه على الاجتماع السابع والعشرين للمجلس الاقتصادي (٣-٥/٩/١٩٧٩) من تكليف بعض الدول العربية بدراسة جدوى مشروعات صناعية مشتركة تقدمت بقائمة بها. وقد استجاب المجتمعون لجهود د. الصكبان (الذي عقدت له رئاسة الاجتماع) فاستهلوا الوثيقة الصادرة عنهم بمقتبسات من ورقة تقدمت بها الحكومة العراقية، لفتت الأنظار إلى التحديات (التجزئة – التخلف – الاستعمار – الغزو الفكري) وإلى مهام التصدي لها (الوحدة – التنمية – التحرير الشامل – الأصالة العربية).

وإلى جانب التعديلات في الصياغة فإن الوثيقة المقترحة بقيت على حالها تقريبا، فيما عدا أمرين: أولهما رفض فكرة الموازنة القومية؛ أما الثاني فهو موقع "التخطيط القومي". فالتقرير الثلاثي كما أسلفنا، طمأن خواطر أصحاب النظرة الشمولية بإدراجه التخطيط القومي في الوثيقة، ولكنه جعله تأشيريا واعتبره ضمن الآليات. غير أن أمين عام مجلس الوحدة، د. فخري قدوري، أراد أن يجعله من صلب العمل المشترك وأن يكون إلزاميا. وانتهى الأمر بحل توفيقي في لجنة الصياغة بجعله إلزاميا فيما يتعلق بالعمل المشترك فقط وتأشيريا فيما عدا ذلك. ثم أضيف إلى قائمة الأولويات، فجاء آخرها تحت اسم **"تخطيط التنمية قوميا"** ويتضمن "إقامة نشاط تخطيطي على المستوى القومي ينشغل بتحضير **الخطة القومية** للتنمية ومتابعة تنفيذها. ويتمتع التخطيط القومي بحد أدنى متزايد من الإلزامية يغطي على الأقل العمل العربي المشترك ويكون تأشيريا بالنسبة لما عدا ذلك،

تستوحيه الأقطار العربية في تحضير خططها تحقيقا للتناسق بين الخطط القطرية في بعدها القومي وتمكينا لها من الاستفادة من الوفورات الخارجية التي يتيحها التنظيم القومي للاقتصاد العربي، ويراعى أن يكون العمل التخطيطي مستمرا في شكل خطط خمسية تبدأ من سنة ١٩٨١". وأضيف مقابل ذلك مقترحات برامج لهذه الأولوية ركزت على الأدوات الفنية والمعلومات وأساليب الاتساق بين الخطط القطرية والقومية وتنمية الكوادر والأجهزة ووضع خطة قومية بعيدة المدى في ضوء إستراتيجية للتنمية القومية تكون الإطار العام للخطط متوسطة المدى.

وقد أقر المجلس الاقتصادي الوثيقة الجديدة مع بعض التعديل بقراره رقم ٧٩٩ (١٩٨٠/٢/١٣). ثم عاد في دورة خاصة تالية (٦-١٩٨٠/٧/٩) فسحب الاعتراف بقومية الخطة وأطلق عليها اسما من عنده هو "**خطة التنمية العربية المشتركة**". وقد كان هذا هو المصطلح الذي استخدمته ورقة العمل العراقية التي عرضت على اجتماع الخبراء الحكوميين. ومع ذلك "بقيت سهوا"، في قسم البرامج، الإشارة إلى "وضع خطة قومية طويلة المدى"؛ كما ظلت الآليات تتحدث عن "**الخطة القومية للعمل الاقتصادي العربي المشترك**". وقد نظر نفس الاجتماع فيما سبق أن طلبه المجلس بقراره رقم ٧٩٨ من دراسات حول الجوانب الاقتصادية من قرارات القمة العاشرة (قمة تونس)، وكان منها "**إطار الخطة القومية للعمل الاقتصادي العربي المشترك**"، المنبثقة عن الإستراتيجية (وهو ما جرى تكليف فريق برئاسة د. محمد محمود الإمام بإعداده).

وتمشيا مع ما تضمنته الإستراتيجية اقترح الخبراء في مشروع ميثاق العمل القومي (الفقرة خامس) "اعتماد مبدأ التخطيط القومي كأسلوب لتوجيه وتنظيم وتطوير العمل العربي المشترك"؛ فإذا بقمة عمّان تعدل الصياغة إلى "**اعتماد مبدأ التخطيط القومي للمشاريع العربية المشتركة**". وهكذا تمزقت أوصال التخطيط القومي. غير أن التناقض امتد إلى أمرين: أولهما أن لجنة الخبراء الحكوميين أحيلت إليها دراسة أخرى حول "المخاطر الاقتصادية المستقبلية للتحدي الصهيوني المصيري وتأثيره على الوطن العربي" مع دراسة الإستراتيجية "بحكم ضرورة مواجهة المخططات الصهيونية بإستراتيجية عربية للعمل

المشترك" (قرار رقم ٧٨٧ في ١٩٧٩/٩/٥). ومع ذلك فإن الخبراء (ومن بعدهم المجلس الاقتصادي فالقمة) اكتفوا بإدراج ما استقر عليه الرأي بشأن تلك الدراسة كقسم ثان من وثيقة الإستراتيجية، دون أن يجري أي ربط عضوي بين الاثنين، وكأن القضية منفصلة عن الأبعاد الإستراتيجية للعمل المشترك.

أما الثاني فمرجعه أن قمة عمان أقرت وثيقة ثالثة هي " عقد التنمية العربية المشتركة " بناء على اقتراح تقدم به العراق بهدف دعم التنمية العربية الشاملة (المشتركة) وتقليص الفوارق التنموية بين أجزاء الوطن العربي. ويبدو أن مهندس الفكرة كان هو د. الصكبان أيضا[١٧٤]. ولا ندري موقع هذه الفكرة من الوثائق الرسمية. فلو صحّ أنها تأتي – تمشيا مع منهاج الأمم المتحدة – كإستراتيجية للتنمية – لكان من الواجب أن تتصدر وثيقة العمل المشترك، باعتبار أن التنمية (المشتركة – الشاملة) هي الأصل (أو الكل) وأن العمل المشترك هو الفرع (أو الجزء). أما إذا كان القصد هو المباشرة بتنفيذ ما نصت عليه وثيقة الإستراتيجية من تخطيط التنمية قوميا، لوجب أن تأتي ضمن البرامج التنفيذية. ويكفي لبيان قصور بنيانها أنها عمدت إلى استخدام قيمة اعتباطية لمعامل رأس المال، وقدرت على أساسها أن مجرد ١٠ إلى ١٥ مليار دولار إضافية تساعد على مضاعفة معدلات نمو الدول (الأبطأ نموا) وضمان تقارب وتسارع معدلات النمو في المنطقة. (وقد قلصت المبالغ إلى خمسة مليارات عند إقرار المقترح). ولا نريد أن نسترسل في تعداد أوجه الضعف في الفكرة، ويمكن الرجوع في ذلك إلى مناقشة أ. برهان الدجاني لها في ندوة "منهجية التخطيط"، والتي أعاد فيها الدفاع عن موقفه مؤكدا أن المنهج الشمولي يؤدي إلى دراسة "لن تثير سوى وثيقة لن تلبث أن تجد طريقها إلى درج مغلق، وأن المكان الصحيح لمثل هذه الدراسة ليس منبر السياسات الرسمية، بل منابر الرأي المستقل"[١٧٥].

(٣/٤) خطة العمل العربي المشترك

رأينا أن وجود استراتيجية للعمل الاقتصادي العربي المشترك كان يعني وجود خطة عربية لتنفيذ ما ورد بها من برامج وتوجهات. من جهة أخرى فإن تضمين الاستراتيجية جهدا تنمويا قوميا كان يعني وضع خطة قومية للتنمية كأحد أنشطة العمل المشترك. من

جهة أخرى فإن ذكر ميثاق العمل الاقتصادي القومي لما يسمى "خطة قومية للمشروعات المشتركة" أنشأ نوعا ثالثا من التخطيط يتميز بأدواته وليس بأهدافه، إضافة لما كانت تعنيه وثيقة "عقد التنمية العربية المشتركة" بالنسبة لتنمية مجموعة الدول الأقل نموا. وقد أدى هذا إلى ظهور ثلاث قضايا هامة، أولاها مدى العلاقة بين الجهود اللازمة لكل من مجالي التنمية العربية والعمل الاقتصادي العربي المشترك ومن ثم العلاقة بين الخطتين القوميتين للتنمية وللعمل المشترك والملخصة كالتالي(١٧٦):

نوع علاقة العمل الاقتصادي بخطة التنمية العربية	مجالات العمل الاقتصادي المشترك		باقي مجالات العمل الاقتصادي
	المضمنة بخطته	خارج الخطة	
علاقة مباشرة	(أ)	(ب)	(جـ)
علاقة غير مباشرة	(د)	(هـ)	(و)

فخطة التنمية العربية تضم الأقسام (أ) ، (ب) ، (جـ). وتشترك في أولها مع خطة العمل المشترك، التي تحتوي إضافة له على (د). من جهة أخرى، فإن أي خطة شاملة للتنمية لا بد أن تتعرض إلى الأقسام (د) ، (هـ) ، (و)، باعتبارها ذات علاقة غير مباشرة بالتنمية، وتعتبر من قبيل المتغيرات والنشاطات متبادلة الاعتماد jointly dependent مع ما تتضمنه خطة التنمية، ولذا فهي تتحدد بموجبها على أساس أنها "أهداف مشتقة" derived targets. وهذا التقسيم ينطبق أيضا على الخطة القومية، التي لا بد لها أن تنطلق أيضا من منطلق مماثل، أي من إستراتيجية قومية للتنمية. وكان لا بد للبدء في أي تخطيط للعمل المشترك من البدء بتخطيط للتنمية قوميا (لا أن يعتبر هذا التخطيط أحد أنشطة العمل المشترك). وعلى الأقل كان لا بد من إستراتيجية للتنمية تستمد منها إستراتيجية العمل المشترك وخطته.

القضية الثانية هي أن صياغة وثيقة إستراتيجية العمل المشترك لم تلتزم بالمفهوم العلمي للإستراتيجية، من حيث رسم المسارات اللازمة لتعظيم القدرة على بلوغ الغايات (الإستراتيجية). فانتقلت من تحديد الأهداف والأولويات إلى البرامج والآليات. فالبرامج

(التي ذكرت على سبيل المثال لا الحصر) كان موضعها الخطة ذاتها. والأولويات ذكرت على سبيل التركيز على مجالات بذاتها خلال العقدين الأولين دون إثبات أن الاختيار يعظّم القدرات على تحقيق الغايات المنتخبة في المدى البعيد. ولذلك كان لا بد من الاقتراب من فكرة المسار عن طريق مناقشة الأولويات من حيث البعد الزمني. ويترتب على ذلك إعادة ترتيب المجالات المختارة من حيث الأولوية الزمنية.

القضية الثالثة تمثلت في أن غياب المنظور التنموي القومي، بما يتضمنه من تحديد لأبعاد المتغيرات الرئيسية، استلزم مناقشة حجم العمل المشترك ووزنه بالنسبة إلى حجم العمل الاقتصادي القومي في مجمله، وهو أمر لم تتعرض له الوثيقة. وبالتالي لم يكن هناك مؤشر بالنسبة إلى "مخصصات" خطة العمل المشترك، خاصة بعد أن استبعدت فكرة "الموازنة القومية" على نحو ما أسلفنا. ولذلك تضمن الإطار "هدفا" اتفق عليه الخبراء المكلفون بإعداد الوثائق التي كانت بسبيلها إلى مؤتمر القمة يتكون من شقين: الأول يمثل ١٠ % من التخصيصات الاستثمارية العربية والمقدرة بحوالي ٢٥ % من مجموع الناتج المحلي للفترة الخمسية المقدر نموه بنحو ٧ % سنويا. وقدر هذا العنصر بحوالي ٤٤ مليار دولار. أما الثاني فقد بني على أساس تحديد نسبة ملائمة من الناتج المحلي الكلي تبلغ ١ % منه في ١٩٨١، وترتفع إلى ٢ % في نهاية الفترة، يوجهها المجتمع العربي لأغراض البحث العلمي الضروري لتنمية القدرات الذاتية بعيدا عن التبعية. واتفق على تخصيص نصف هذه النسبة للعمل المشترك، وهو ما يبلغ ١٨ مليار دولار. وبعبارة أخرى قدر لذلك العمل أن تتصاعد أهميته لتقترب من ٤ % من جملة الناتج المحلي العربي. ووفقا لهذا المنظور فإن إجمالي تخصيصات العمل المشترك قدرت بحوالي ٦٢ مليار دولار للسنوات الخمس.

وقد أوضح الإطار أن هذه التخصيصات ليست كلها أموالا إضافية تطالب بها الدول القادرة، ذلك أن جانبا من البرامج والمشروعات المتضمنة يمول كليا أو جزئيا من الموارد الذاتية للدول المعنية (سواء في ذلك دول الفائض أو دول العجز) بينما يمول الجانب الآخر من قنوات العمل المشترك في شكل مساهمات مباشرة أو قروض أو تحويلات، بما في ذلك

ما تقدمه المنظمات والأجهزة القائمة، على أساس نموها وفق المعدلات التي تحققت حتى ذلك التاريخ. وحتى تتضح الصورة أمام الدول العربية (ومع الأخذ في الاعتبار أن الإستراتيجية لم تدّعِ شمول كافة أوجه العمل المشترك) فقد أشار الإطار إلى أن المسئولية المالية الإضافية هي ١٥ مليار دولار فقط، مع مراعاة أن تتدرج تصاعديا من مليار في أول سنة إلى ٥ مليار في آخر سنة.

غير أن الخطة، حتى في حجمها المحدود هذا تم الإجهاز عليها في مراحل متعاقبة على النحو التالي:

أ- عرض مشروع إطار الخطة على دورة خاصة للمجلس الاقتصادي في عمّان (٦-١٩٨٠/٧/٩) ضمت وزراء الاقتصاد والخارجية العرب، أقرت الإستراتيجية بصورتها المعدلة (قرار رقم ٨١٩)، وأقرت ما تقدم به العراق من مقترح بشأن عقد التنمية (قرار رقم ٨٢٠)، على أن تخصص له موارد كافية يذهب بعضها لدعم الصندوقين العربيين، للإنماء والنقد (حسبما قضت به الإستراتيجية) والباقي للصناديق الوطنية والشركات العربية المشتركة وفق موقع كل منها في "الأولويات التي وضعتها الإستراتيجية"، وتأتي الموارد من الدول القادرة التي كان عليها أن تتقدم إلى مؤتمر القمة ببيانٍ عما ستقدمه من خلال صناديقها الوطنية. وقد رفض العراق هذه الصياغة. وأحال المجلس باقي الموضوعات التي كانت معروضة بغرض تحديد الصورة التي ترفع بها إلى القمة (ومن بينها إطار الخطة ومشروع الميثاق) إلى الاجتماع العادي التالي للمجلس على أن تقوم الدول بتزويد الأمانة العامة بملاحظاتها حولها (قرار رقم ٨٢٣). غير أن الأمانة العامة نجحت في استصدار قرار آخر رقم (٨٢١) يحاول تفادي تجميد الخطة، بتكليفها بتقديم البرامج والمشروعات الخاصة بالخطة طبقا للإستراتيجية وعقد التنمية معا. وإلى هنا فإن الموقف كان ما زال يبعث على الأمل: فعقد التنمية ربط بالإستراتيجية وأولياتها، والصندوقان القوميان دُعِيَ محافظوهما إلى اجتماع استثنائي للنظر في الزيادة التي طالبت بها الإستراتيجية لهما، مع اتخاذ السبل الكفيلة بتطوير أعمالهما.

ب-وفي سبتمبر/أيلول ١٩٨٠ هبت باكورة الرياح العاتية. ففي ١٩٨٠/٩/١٠ أصدر المجلس الاقتصادي قرارا بتأجيل البت في مشروع إطار الخطة على ضوء ما سيقرره مؤتمر القمة بشأن الإستراتيجية ومشروع عقد التنمية. وفي نفس الوقت كلفت الأمانة بإعداد الخطة التفصيلية في ضوء القرار ٨٢١ وبناء على ما سيقرره مؤتمر القمة، لكي تعرض على الاجتماع القادم للمجلس. وهكذا لم يُضيع المجلس وقته في مناقشة إطار الخطة وإعطاء أي توجيهات بشأنها. وعقب ذلك، وفي ١٩٨٠/٩/١١، قرر الاجتماع الاستثنائي لمجلس محافظي الصندوقين العربيين الموافقة على زيادة رأسمال كل منهما ... وترك تحديد مبلغ الزيادة وأسلوب قواعد أدائها (وهي أمور من صلب اختصاص المجلسين) إلى مؤتمر القمة.

ج- وكانت الحلقة الثالثة في قمة عمّان. فقد أقرت الإستراتيجية والميثاق (بتعديلات أضافت مزيدا من الإبهام كما أسلفنا) ولم تتعرض لموارد الخطة أو الصندوقين، بل أصدرت عقد التنمية بأسلوب قشيب اقترب من الصيغة التي تحفظ بها العراق على قرار الاجتماع الخاص، حيث جعل العقد مشروعا مقدما من الدول الخليجية الخمس: السعودية – العراق – الكويت – الإمارات – قطر، خصص له نصف مليار دولار سنويا لمدة عشر سنوات، مع فتح الباب للزيادة ولدول أخرى راغبة في المساهمة، وذلك لتمويل المكوّن الأجنبي لمشاريع كبرى في الدول العربية الأقل نموا، تساعد على تقوية العلاقات الاقتصادية. وأنيطت إدارة شؤون العقد بالدول الممولة، على أن يعمل الصندوق العربي للإنماء كأمانة عامة لها. وهكذا قرر المؤتمر بتر العمل المشترك، وتقسيم الدول العربية نهائيا إلى مجموعةٍ تملك فتدير، وأخرى تحتاج فتطلب. وكان ذلك إيذانا بوأد إستراتيجية العمل المشترك (وخطته بطبيعة الحال) التي أقرها نفس المؤتمر الذي أقر أيضا ميثاق العمل القومي بما تضمنه من نص على "الالتزام بإستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، وعقود التنمية العربية المشتركة والخطط القومية المنبثقة عنها".

د- على أن "قمة الإثارة" جاءت في أثناء مناقشة الخطة التفصيلية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي[١٧٧]. ففي ١٩٨١/٢/٢٧ قرر المجلس "تكليف المؤسسات العربية

والمجالس والمنظمات والاتحادات المتخصصة ... إلخ، بتزويد الأمانة العامة للجامعة **بخططها وبرامجها ومشروعاتها ذات الطبيعة المشتركة (التي تخص أكثر من دولة عربية)** على أن تقوم الأمانة ... بإعداد خطة العمل الاقتصادي العربي المشترك، وعلى أن تشمل الخطة مشاريع وبرامج عقد التنمية العربية المشتركة، وعرض ذلك على المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي في دورته القادمة". والملفت للنظر في هذا القرار أنه لم يُشِر إلى إطار الخطة، وأنه عرّف مفردات الخطة بأنها "ذات الطبيعة المشتركة" دون ربطها بالإستراتيجية، بينما ضم في نفس الوقت مشاريع وبرامج عقد التنمية.

وتكررت مطالبة الأمانة العامة للأجهزة المعنية بالبيانات والمقترحات، كما توجهت إلى الدول ذاتها بمطالبات مماثلة، ولكن دون استجابة. وقد اضطر فريق الخبراء المكلف بإعداد الخطة التفصيلية إلى الاستعانة بما صدر عن الأجهزة المذكورة من دراسات، ووضع معايير للتوزيع القطري والقطاعي بالاسترشاد بمؤشرات اقتصادية عامة، وعرض مقترح الخطة على اللجنة الاقتصادية للمجلس في دورته الحادية والثلاثين، فأوصت بإحالة المشروع إلى الدول لإبداء الملاحظات عليه، ثم مناقشته في لجنة للخبراء الحكوميين وممثلي المنظمات في الفترة ٢٠-٢٣/١٠/١٩٨١ ليتسنى اعتماده في دورة استثنائية للمجلس، ومن ثم رفعه إلى القمة المقرر عقدها في نهاية ١٩٨١، حتى لا تتأخر سنة كاملة انتظارا للقمة التالية في أواخر ١٩٨٢. وبدأ اجتماع المجلس في ١٩٨١/٩/١، فكان الإجهاز الكامل: أولا على مصطلح "**القومي**" الوارد في مقترح الخطة بموجب نصوص قرارات المجلس ذاته (قرار ٨٢٣ ، ٨٣٩)، والإستراتيجية والميثاق؛ وثانيا على الخطة التي احتجت الدول بأنها لم تكن قد أبدت رأيا حولها رغم أن إطارها كان بيدها قبل ١٤ شهرا، لأن القرار رقم ٨٤٧ لم يكلف الأمانة العامة بمطالبة الدول بهذا الرأي. وكان قرار المجلس بهذا الشأن (رقم ٨٦٦) هو تأجيل الموضوع إلى دورة خاصة (لم يحدد موعدها، بل ترك إلى اتفاق مع الأمانة العامة) لإتاحة الفرصة لحكومات الدول الأعضاء لتدرس المشروع المقترح.

هـ- بناء على توصية لجنة التنسيق بين المنظمات في ٥-١٩٨١/١١/٦ طُلب إلى المنظمات إبداء رأيها في مشروع الخطة قبل منتصف يناير ١٩٨٢ وترشيح مندوبين عنها للمشاركة في بعثات ميدانية توجهها الأمانة العامة إلى الدول ليتم التحديد النهائي للبرامج والمشروعات معها. وخلال الدورة الثانية والثلاثين تقدمت الأمانة العامة بتقرير حول جهودها في هذا الشأن فأصدر المجلس قراره رقم ٨٩٠ في ١٩٨٢/٢/٦ مؤكدا على القرار رقم ٨٦٦ ومثمّنا جهود الأمانة بشأن تنفيذه ومكلفا إياها بالاتصال بالدول، بما في ذلك تشكيل البعثات الميدانية وإعداد تقرير شامل ومشروع معدَّل للخطة يعرض على اجتماع خبراء الأمانة العامة ومسئولي التخطيط في الدول العربية وممثلي صناديق التمويل العربية والمنظمات العربية المتخصصة تمهيدا لرفع التوصيات إلى المجلس في دورته الاستثنائية. وفي نفس الوقت صدر القرار رقم ٨٩٤ ناصا على أنه "نظرا للأهمية الخاصة التي تحتلها مشروعات الأمن الغذائي في إستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، يقرر إحالة قائمة المشروعات التي أقرها مجلس وزراء المنظمة العربية للتنمية الزراعية في دورته الأخيرة إلى صناديق التمويل العربية والمجلس الوزاري لعقد التنمية المشتركة لتوفير التمويل اللازم لتنفيذها وإكمال دراسات الجدوى الاقتصادية الفنية لها".

وهكذا أزيلت البقية الباقية من مبدأ التخطيط، قوميا أو غير ذلك. واستخدم الأمن الغذائي (الذي ما زال يبحث له عن عائل) كمخرج ملائم، يُبقي من الإستراتيجية ذكراها العطرة، بالإشارة إليها فيما يتخذ من قرارات. من جهة أخرى فإن "عقد التنمية"، بعد أن أوكلت إليه مهمة تمزيق أوصال كل من الإستراتيجية والخطة، بل وفكرة إدارة شؤون العمل المشترك على مستوى شمولي وليس جزئي (خليجي)، أدخل بدوره حيز التجميد: فلا موارده خصصت، ولا إدارته تحركت. بل إن الدول الأقل نموا بدأ بعضها يدخل دائرة الدول التي كتب عليها الفناء، فكان ما كان في الصومال. ثم تعرضت معظم هذه الدول لعقوبات زادت من مشاكلها في أعقاب حرب الخليج. وانتهى الأمر إلى اقتراح مصري بما

أطلق عليه "ميثاق شرف" عربي، يسعى إلى الحد من حالة التمزق العربي، غير أن الاتفاق الوحيد بشأنه كان اتفاقا على تأجيله لمزيد من الدراسة !

ملحق عن الإستراتيجية والميثاق

أولا – استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك

تمت في مؤتمر القمة الحادية عشرة، المنعقدة في عمّان، ١٩٨٠/١١/٢٦، المصادقة على الوثيقة المسماة **"استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك – منطلقاتها ... أهدافها ... أولوياتها ... برامجها ... آلياتها"**(١٧٧)، وهي تسمية تتضمن مواضيع الفصول الخمسة للقسم الأول منها؛ أما القسم الثاني فقد خصص لموضوع **"المخاطر المستقبلية للتحدي الصهيوني"**. وفيما يلي أهم العناصر التي وردت في القسم الأول:

(أ) المنطلقات:

تشير مقدمة القسم الأول إلى أن الوطن العربي يتجه إلى تكثيف العمل المشترك في وقت يستمر فيه تفاقم الاضطراب الاقتصادي والنقدي في العالم، ويصحبه المزيد من الاستنزاف لثروات الدول النامية من جراء سياسات الدول الصناعية، وتتعمق التبعية بصورها المختلفة، كالتبعية في نمط الاستهلاك والإنتاج وتسويق الصادرات والحصول على الاستيرادات والتبعية الغذائية والتكنولوجية والثقافية في ارتباطها العضوي بالاحتكارات الدولية. يضاف إلى ذلك ما يواجه الوطن العربي من سلبيات تشكل **تحديات مصيرية هي:**

١ – **التجزئة** التي فرضها وكرسها الاستعمار على الأمة العربية، وقصر العمل العربي المشترك حتى ذلك الوقت في معالجتها والخلاص منها.

٢ – **التخلف** الاقتصادي والاجتماعي وما يصحبه من تعميق الفجوة التنموية الداخلية والخارجية والتفاوت الاجتماعي.

٣ – **الاستعمار** بشتى صيغه وصوره، ولا سيما الاستعمار الاستيطاني وتوسعه المتمثل بالوجود الصهيوني.

٤ – **الغزو الفكري** الهادف إلى طمس الشخصية الحضارية العربية، وانعكاساته على الذاتية العربية للهياكل وأنماط السلوك الاقتصادية.

وفي مواجهة هذه التحديات تحددت المهام التالية:

◆**الوحدة** ردا على التجزئة.

◆**التنمية الاقتصادية** ردا على التخلف.

◆**التحرير الشامل** ردا على الاحتلال الاستيطاني والاستعماري.

◆**الأصالة العربية** ردا على الغزو الفكري.

ثم عددت الوثيقة **المقومات** التي تمكن الأمة العربية من تكثيف العمل العربي المشترك، وهي:

١ -أنه بالإضافة إلى وحدة انتماء الأقطار العربية القومي وتراثها الحضاري المشترك، تربطها العديد من المصالح العليا الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية.

٢ -أن العمل العربي المشترك أكثر جدوى وفاعلية من جزئياته القطرية التي تعمل كل منها على حدة.

٣ -لا تقتصر آفاق العمل الاقتصادي العربي المشترك على مجرد إقامة المشروعات ذات التمويل المشترك أو حدوث التدفقات المالية والبشرية رغم جدواها، بل تتعدى ذلك إلى إحداث المزيد من **الترابط العضوي** في الهياكل الإنتاجية.

٤ -لا يكون تعظيم القدرات الذاتية من علمية وتكنولوجية وإنتاجية إلا بالعمل المشترك.

٥ -الأمن العربي القومي ضرورة مصيرية جديرة بكل الجهد والتضحيات اللازمة، وهو بحاجة لقاعدة اقتصادية صلبة لا توفرها إلا التنمية الشاملة.

٦ -أن التنمية الشاملة الجديرة بجهد الأجيال العربية وتضحياتها والمعبرة عن تطلعاتها الأصلية والقادرة على توفير الأمن القومي تتمثل في عدد من المضامين أبرزها:

•رفع مستوى الأداء الاقتصادي، أي رفع مستوى الإنتاجية وزيادة حجم الإنتاج القومي ضمن نمط قطاعي متوازن قدر الإمكان، وتطوير قدرة البيئة الاجتماعية والثقافية والسياسية.

•تلبية الحاجات الأساسية المتطورة للمواطنين.

•توفير فرص العمالة المنتجة وخفض البطالة الظاهرة منها والمقنعة.

•إصلاح نظم توزيع الدخل في كل قطر عربي.

•تحقيق مشاركة شعبية واسعة في مسيرة التنمية.

•تقليص الفجوة التنموية فيما بين الأقطار العربية.

•الاعتماد القومي على الذات، وإزالة التبعية الاقتصادية وإنجاز مهام الاستقلال الاقتصادي.

٧ -أن التنمية الشاملة تفيد حتما من المسيرة القطرية للتنمية، ولكنها تتسارع وتزداد صلابة ورشدانية إذا انطلقت الخطط القطرية من تخطيط إنمائي قومي.

٨ -أن العمل الاقتصادي العربي المشترك، بصفته أحد عناصر العمل العربي المشترك في جميع أوجهه من نضالية وسياسية وإعلامية وثقافية، يتفاعل مع العمل العربي العام المشترك، فيفيد كل منهما من الآخر.

٩ -أن الميزة النسبية التي يتمتع بها الوطن العربي في مجال الطاقة الهيدروكربونية محدودة الأجل، الأمر الذي يستلزم تكثيف العمل العربي المشترك للتعويض عنها بمزايا دائمة.

١٠ -أن فعالية العمل الاقتصادي العربي المشترك رهن بتخليص الموارد المادية العربية من كل سيطرة أجنبية وتحرير الاقتصاد العربي من التبعية ورفع قدراته على التفاعل كشريك متساوٍ مع مراكز القوى في الاقتصاد العالمي.

(ب) الأهداف:

١ -تحرير الإنسان العربي وتحرير قدراته المبدعة المشاركة بصفة أساسية في عملية التنمية والتمتع بثمار التنمية.

٢ -**الأمن القومي**، بما فيه الأمن الفكري والأمن العسكري والأمن الغذائي والأمن التكنولوجي.

٣ -**التصدي للوجود الصهيوني** ذي الطبيعة الاستعمارية والمرتبط عضويا بالاحتكارات الدولية، والهادف بعد استيطانه، إلى امتصاص الوجود العربي ذاته، تنفيذا لمخططاته التوسعية.

٤ -**تسريع التنمية الشاملة** المتسمة بتحقيق أكبر قدر من الاعتماد القومي على الذات، والمحققة لأكبر قدر من التناسب بين القطاعات والأقاليم، والملبية للحاجات الأساسية المتنامية والمتطورة.

٥ -**تقليص الفجوة التنموية** داخل الوطن العربي، فيما بين الأقطار وداخلها.

٦ -**التكامل الاقتصادي** على درب الوحدة الاقتصادية العربية، بما يتطلبه ذلك من إحداث تطوير أساسي في الاقتصادات العربية وتجسد الارتباط العضوي الاقتصادي، لا سيما الإنتاجي منه.

٧ -**إقامة نظام اقتصادي عربي** جديد، يتسم بالتكامل المحقق للتنمية الشاملة، ويمثل نمطا من تقسيم العمل داخل الوطن العربي، يحقق التطور والتحرر لأقطار الوطن العربي، مساهما

بذلك في إقامة النظام الاقتصادي الدولي الجديد الذي يستهدف إزالة التبعية وإيقاف استنزاف موارد العالم الثالث، وإقامة علاقات اقتصادية متكافئة وعادلة معمقة بين دوله.

(جـ) الأولويات:

في ضوء تحديد البعد الزمني للإستراتيجية بالفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠، تم اختيار عدد من المجالات ذات الأولوية في تحقيق أهدافها، دون استبعاد العمل المشترك فيما عداها. هذه المجالات هي:

١ -تحقيق **الأمن العسكري** للوطن العربي، بتعزيز القدرة العسكرية الذاتية في مختلف الميادين المتعلقة بهذا الأمن.

٢ -**تنمية وتطوير القوى البشرية** والقوى العاملة في الوطن العربي، وضمان حريتها في الحركة وفقا لمتطلبات التنمية الاقتصادية في الأقطار العربية والحفاظ على هذه القوى داخل الوطن العربي، والتوسع في الاعتماد على العمالة العربية بهدف تقليص الاعتماد على العمالة الأجنبية.

٣ -**اكتساب القدرة التكنولوجية** وتوطين التكنولوجيا الملائمة بدعم الفعاليات القومية والقطرية في هذا المجال وتطويرها وتمشيها مع معطيات واحتياجات المجتمع العربي وأهدافه الإستراتيجية، خاصة الأمن بشتى صوره والتصنيع الأساسي.

٤ -تحقيق **الأمن الغذائي** بتوفير أقصى حد ممكن من الاستقلالية في إشباع الحاجات الغذائية الأساسية في تطويرها، وذلك بدعم العمل العربي في تطوير الشروط الأساسية لزيادة الإنتاجية وتوسيع طاقات الإنتاج الغذائي، والقضاء على صور التبديد في المراحل المختلفة من الإنتاج إلى التخزين والتوزيع إلى نمط الاستهلاك، وتحسين شروط تبادل المواد الغذائية بين الأقطار العربية، وبينها وبين العالم الخارجي، بما يحمي المستهلك ضد التضخم المتزايد في أسعار المستوردات وعدم الانتظام في حجمها.

٥ -وفي مجال **الطاقة** تتبع سياسة نفطية تخدم المصلحة العربية العليا، ويجري تكثيف الجهود من أجل تحقيق الاستخدام الأمثل لموارد الطاقة القائمة بما في ذلك القضاء على صور التبديد وتعظيم العائد على المدى البعيد، والتعاون الفعال في مجال البحث عن بدائل مختلفة للطاقة.

٦ -دعم العمل العربي المشترك لإعداد القواعد الأساسية **للتصنيع** بما يعزز تطوير الإنتاجية والإنتاج، والتخطيط لدعم وإنشاء الصناعات التي تكون أساسا للتصنيع المتكافئ والمتكامل في بناء **الصناعات المحورية**، وهي:

الصناعات العسكرية - الصناعات الأساسية - الصناعات الهندسية لا سيما صناعات وسائل الإنتاج - الصناعات البترولية والبتروكيماوية والكيماوية - الصناعات الزراعية - صناعة مواد البناء والتشييد.

٧ -دعم العمل العربي المشترك بالتخطيط لتطوير **البنى الأساسية**، وتوفير العناصر الجوهرية لها، وهي الشبكات الكهربائية وشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية وشبكات النقل وأنشطة التكوين العلمي والتدريب العملي وفقا للتصور القومي للتنمية وإعادة هيكلة الاقتصاد العربي.

٨ -**تنسيق العلاقات الاقتصادية** العربية التجارية والنقدية والمالية مع العالم الخارجي بما يخدم قضايا المصير العربي ويوفر أكبر مردود للأمة العربية.

٩ -توجيه **قطاع المال** بنحو يواجه احتواءه في السوق المالية الدولية، ويسمح بتوجيه المدخرات العربية في داخل الوطن العربي لأغراض التنمية ويعزز المقومات النقدية والتجارية وفقا لمتطلبات العمل العربي المشترك.

١٠ -**تخطيط التنمية قوميا**، وتحضير خطة التنمية العربية المشتركة ومتابع تنفيذها. ويتمتع التخطيط القومي بحد أدنى متزايد من الإلزامية، يغطي على الأقل العمل العربي المشترك، ويكون تأشيريا بالنسبة لما عدا ذلك، تستوحيه الأقطار العربية في إعداد خططها، تحقيقا للتناسق بين الخطط القطرية في بعدها القومي، وتمكينا لها من الاستفادة من التنظيم القومي للاقتصاد العربي، ويتخذ شكل خطط خمسية تبدأ من سنة ١٩٨١.

(د) البرامج:

تضمنت وثيقة الإستراتيجية عددا من البرامج التي يقترح الأخذ بها في كل من مجالات الأولوية العشرة السابق بيانها، وذلك بصفة تأشيرية، على أن تقوم لجنة الجامعة العربية للتنسيق بين المنظمات بتحديد دور كل منظمة ومؤسسة وصندوق وشركة واتحاد نوعي عربي في تنظيمها، طبقا للمهام الموكلة إليها بموجب اتفاقيات إنشائها. وشملت برامج التخطيط، إلى جانب توحيد قواعد المعلومات والمصطلحات ووضع إطارات المحاسبة القومية وأساليب التخطيط وأسس دراسة وتقييم المشروعات وتنمية الكوادر التخطيطية، وضع خطة قومية طويلة المدى في

ضوء استراتيجية التنمية القومية، تكون الإطار العام للخطط متوسطة المدى. وانتهى هذا القسم ببيان أن ممثل منظمة التحرير الفلسطينية طلب إضافة فقرة، كان نصها: "وضع السياسات وإيجاد القرارات التي تيسر تنقل المواطنين العرب والقوى البشرية العربية داخل الوطن العربي". ورغم نسبة العبارة لصاحبها فإن الميثاق تضمن عبارات مماثلة، مما يعني موافقة عامة عليها.

(هـ) الآليات:

وضعت الوثيقة تصورا عن أسلوب تنفيذ الإستراتيجية، أساسه قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، من خلال أمانته العامة الفنية، وحسب أولويات الإستراتيجية، بوضع **إطار الخطة القومية للعمل الاقتصادي العربي المشترك**، وأسلوب تنفيذها وسبل ومصادر تمويلها، وتحديد الجهات المساهمة فيها. ثم تشارك المؤسسات العربية برسم الخطط القطاعية وفقا لاختصاصاتها ولأوليات الإستراتيجية، ويجري تنسيقها بواسطة الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية بالأمانة العامة للجامعة مع أمانة مجلس الوحدة، لإعداد الخطة النهائية ورفعها إلى المجلس الاقتصادي الذي يرفع الخطة وأسلوب تنفيذها إلى مؤتمر القمة العربية لإقرارها، ثم تقوم المؤسسات العربية بتنفيذها بما يتمشى مع الاختيارات الاقتصادية في كل بلد. وتجري متابعة التنفيذ على هذه المستويات، بدءا من الوحدات المنفذة وانتهاء بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، مع مراعاة التنسيق بين الأخير ومجلس الوحدة وتحقيق التعاون بينهما. كما تضمنت الآليات نصا بدعم الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بما يكفل تحقيقه لأهدافه وذلك عن طريق إحداث زيادة هامة في رأسماله وتوسيع نطاق إقراضه بحيث يشمل تمويل البرامج الإنمائية. كذلك تضمنت نصا آخر بدعم صندوق النقد العربي عن طريق زيادة رأسماله وتطوير نظام إقراضه بصورة تمكنه من تحقيق أغراضه في تسهيل التبادل التجاري بين البلدان العربية الأعضاء ودعم موازين مدفوعاتها.

ثانيا – ميثاق العمل الاقتصادي القومي[١٧٨]

يتكون الميثاق من ثلاثة أبواب، أولها يتناول العلاقات العربية، والثاني العلاقات الدولية، والثالث مجابهة التحدي الصهيوني. وتتضمن الديباجة عددا من الأسس التي يقوم عليها الميثاق.

(أ) الديباجة:

١ -الانطلاق من الإيمان بالانتماء القومي للأمة العربية وبتراثها الحضاري ومصيرها المشترك، وحتمية تضامنها في وجه التحديات دفاعا عن وجودها ومستقبلها.

٢ -المسئولية القومية لتحقيق وتأمين التنمية المتوازنة والأمن القومي والتحرر والوحدة والأصالة في كامل الوطن العربي.

٣ -الاعتراف بأن العمل الاقتصادي يمثل عنصرا رئيسيا في العمل العربي المشترك، وقاعدة راسخة ومنطلقا ماديا له، وبأنه يشكل الأرضية الصلبة للأمن القومي الذي يتعزز بالتنمية المستقلة الشاملة وبأن جدوى العمل العربي تتجاوز الجمع الآلي للعمل القطري.

٤ -ضرورة تهيئة الاقتصاد العربي بحيث يكون مهيئا للمعركة المصيرية ضد التخلف والتبعية وأن يعبأ في مواجهة العدوان الصهيوني والقوى المساندة له.

٥ -الالتزام بمبادئ التكامل الاقتصادي القومي والاعتماد الجماعي على الذات.

٦ -ضرورة تنسيق السياسات الاقتصادية والمالية بشكل فعال من أجل القضاء على أسباب التجزئة فيما بينها، ومن أجل ترسيخ سبل التضامن بينها وبين الدول الإسلامية والأفريقية وبقية بلدان العالم الثالث سعيا لنظام عالمي جديد.

٧ -الحفاظ على الثروات العربية القابلة للنضوب وعلى عوائدها التي أصبحت معرضة للعديد من المخاطر، نظرا للدور الأساسي لهذه الثروات ولعوائدها في تحقيق الأهداف العربية في التحرر والأمن والنهضة العلمية والتكنولوجية.

٨ -الإيمان بأن الإنسان هو صانع التنمية العربية وينبغي أن يكون هدفها، من أجل تنميته وتوفير فرص التعليم والتدريب له، والحرص على تسهيل انتقال العمالة والكفاءات داخل الوطن العربي وضبط هجرتها للخارج، واستعادة الموجود منها في الخارج إلى الوطن العربي، أو تعظيم الاستفادة منه في موقعه.

(ب) العلاقات العربية:

١ -تحييد العمل الاقتصادي العربي المشترك عن الخلافات العربية وإبعاده عن الهزات والخلافات السياسية الطارئة، ليظل الأرضية المشتركة لبناء التضامن العربي والمصالح المتبادلة. والسعي إلى تحقيق أقصى حد من الاستقرار والتطوير للعلاقات الاقتصادية العربية. ولا يجري قطع العلاقات الاقتصادية العربية إلا بقرار من المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، إذا اقتضت الضرورات القصوى المرتبطة بالمصالح القومية العليا المشتركة.

٢ -**التعامل التفضيلي المتبادل**، حيث تلتزم الدول العربية بأولوية علاقاتها ومعاملاتها الاقتصادية بالنسبة لعلاقاتها مع العالم الخارجي، ومنح المعاملة التفضيلية الكاملة للسلع والخدمات وعناصر الإنتاج العربية ذات الهوية العربية المؤكدة (ملكية وإنتاجا وإدارة وعملا)، وللمشروعات العربية المشتركة ذات الطبيعة الإنتاجية والتكاملية.

٣ -**الالتزام بمبدأ المواطنة الاقتصادية العربية**، ويتضمن معاملة رأس المال والعمل العربي بما لا يقل عن معاملة مثيليهما من أصل وطني في كل قطر عربي، وبما يحقق الضمانات اللازمة والحوافز المناسبة لهما. وتحقيق التوازن في الحقوق والامتيازات والتسهيلات التي تمنح لعناصر الإنتاج العربية المساهمة في التنمية العربية. وتحرير تنقل الأيدي العاملة العربية وضمان حقوقها وإعطائها التسهيلات اللازمة والمساعدات لتطويرها.

٤ -**العمل على التقليص السريع والفعال للفجوة التنموية والدخلية فيما بين الأقطار العربية** وداخل طل قطر منها بما يكفل تحقيق الاستقرار والانسجام الاقتصادي والاجتماعي والعدالة الاجتماعية القومية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية الفعالة في عملية التنمية العربية لتعزيز وتصحيح مسيرتها.

٥ -**اعتماد مبدأ التخطيط القومي للمشاريع المشتركة** كأسلوب لتوجيه وتنظيم وتطوير العمل العربي المشترك، وذلك بالالتزام باستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك وعقود التنمية العربية والخطط القومية المنبثقة عنها، وبأن تتضمن كل خطة قطرية تخصيص نسبة معينة من الموارد لتمويل مشروعات الخطة القومية، كتوجه قومي.

٦ -**الالتزام بمبدأ التكافل الاقتصادي القومي**، وتتكافل الدول العربية وفق طاقة كل منها وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تمويل الحاجات العربية المشتركة، وبخاصة احتياجات الأمن وتنمية الموارد والطاقات البشرية ومشروعات البنية الأساسية، وتلتزم بالدعم الكامل لأي قطر عربي يتعرض لعدوان أجنبي أو لإجراءات اقتصادية مضادة بسبب ممارسته حقوق السيادة الوطنية، أو لكوارث طبيعية، وفقا لما يقرره المجلس.

٧ -**إعادة النظر في الاتفاقيات الجماعية** المنعقدة في إطار جامعة الدول العربية، بهدف تقييمها وتطويرها في ضوء المتغيرات العربية والدولية المستجدة وتجارب تطبيقها، بما يحقق مزيد من الفاعلية لها، لتحقيق أهدافها القومية.

٨ -**في مجال المال والنقد**، التعجيل باتخاذ الإجراءات الكفيلة بإطلاق حرية المعاملات الجارية العربية وفق أحكام اتفاقية صندوق النقد العربي، والتوسع التدريجي في استخدام الدينار العربي الحسابي، وتهيئة الظروف الاقتصادية لخلق منطقة نقدية عربية، وربط رأس المال العربي داخل الوطن العربي بالهدف التنموي التكاملي.

٩ -**في مجال التبادل التجاري،** تحرير التبادل التجاري المباشر بين الدول العربية على أن يكون ذلك في إطار جهد تنموي تكاملي يعزز القاعدة الإنتاجية وينوعها، ومنح المشروعات العربية التكاملية المشتركة معاملة تفضيلية تجاه المشروعات الأجنبية في الأقطار العربية، ولا سيما من حيث التمويل والتسويق وفق قواعد يضعها المجلس، كذلك التنسيق المسبق في الدخول في الأسواق الدولية للحصول على أفضل العروض للسلع الأساسية التي يقررها المجلس وفق استراتيجية عربية جماعية للتفاوض. ووضع سياسة عربية للتخزين الإستراتيجي لمجموعة من السلع الرئيسية.

١٠ -**تطوير الهيكل التنظيمي لمؤسسات العمل العربي الاقتصادي المشترك** وأجهزته الشمولية منها والقطاعية، وتقييم أدائها بهدف زيادة فاعليتها وتعزيز التعاون وإحكام التنسيق فيما بينها، وإزالة أية ازدواجية ضارة، وتحديد دور كل منها في إطار استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك وخططها، واتخاذ كل الوسائل لدعم دورها.

١١ -تعمل الأقطار العربية على أن يكون **الهدف النهائي** لأي تعاون وتكامل اقتصادي عربي، الوصول باقتصادات الأقطار العربية إلى **وحدة اقتصادية عربية.**

(جـ) العلاقات الدولية:

١ -وضع المصالح الاقتصادية **واستثمار القوة الاقتصادية العربية** في خدمة القضايا القومية، خاصة الفلسطينية.

٢ -**التعاون مع الدول النامية** على أسس من التضامن، وبما يدعم مجهوداتها التنموية ويعزز استقلالها الاقتصادي.

٣ -الإسهام العربي الفعال من أجل **إقامة نظام دولي جديد** بهدف إقامة علاقات اقتصادية متكافئة وعادلة ومعمقة بين أطرافه وإلغاء التبعية ووقف استنزاف موارد العالم الثالث، والعمل على **إقامة نظام اقتصادي عربي جديد** يكفل تصحيح موقع المجموعة العربية داخل تقسيم العمل الدولي الراهن على أساس من التكامل والتطور والتحرر.

٤ -تعزيز الدور العربي في **المنظمات الإقليمية والدولية** بما يكفل للأقطار العربية دورا قياديا فعالا فيها، وذلك بغية التأثير في اتجاهاتها بما يخدم المصالح القومية العربية وقضايا العالم الثالث.

هوامش الفصل التاسع

(١٦٩) انظر في التضارب والتنسيق بين المجلسين، صص ١٣٩-١٥٣ من، سليمان المنذري: "تطور الإطار المؤسسي للتكامل الاقتصادي العربي". مرج سابق، ١٩٩٨.

(١٧٠) لمزيد من التفصيل أنظر، محمد محمود الإمام: "دور العمل العربي المشترك في تحقيق التنمية المستقلة". مرجع سابق. أنظر أيضا تعقيب عبد العال الصكبان، صص ٨٧٧-٨٨٨ من نفس المصدر.

(١٧١) الأمانة العامة لمجلس الوحدة: **ورقة عمل بشأن الخطوط العريضة لموضوع التكامل الاقتصادي العربي**، ١٩٧٦. أنظر أيضا تصنيفات بديلة للمجلس في ١٩٧٨ و ١٩٨٤ بالفصل الأول/سادسا/١.

(١٧٢) أنظر، برهان الدجاني: "الورقة الثلاثية لاستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك". مرجع سابق، ١٩٧٨.

(١٧٣) إسماعيل صبري عبد الله: "تعقيب على الورقة الثلاثية". صص ١٣٩-١٤٦ من، **المؤتمر القومي لاستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك**. مرجع سابق، ١٩٧٨. معاد نشره في، **المستقبل العربي**، السنة ١، العدد ٦، آذار/مارس ١٩٧٩، صص ٤٢-٤٦. وكذلك صص ١٨٩-١٩٦ من، عادل حسين (محرر): **دراسات في التنمية والتكامل الاقتصادي العربي**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، حزيران/يونيو ١٩٨٢.

(١٧٤) عبد العال الصكبان: **نحو نظام اقتصادي عربي جديد**. مركز الدراسات العربية: أوراق عربية، رقم ٩. نوفمبر ١٩٨١.

(١٧٥) أنظر مداخلة برهان الدجاني، صص ٢٠٢-٢٠٥ في **ندوة منهجية التخطيط القومي وإعداد المشروعات العربية المشتركة**. مرجع سابق، ١٩٨٣.

(١٧٦) الأمانة العامة للجامعة: **مشروع إطار الخطة القومية للعمل الاقتصادي العربي المشترك**. رقم ٥/ق/١١ بتاريخ ١٩٨٠/٧/٥. وثيقة مقدمة إلى الاجتماع المشترك لوزراء الخارجية والاقتصاد العرب التحضيري لمؤتمر القمة العربي الحادي عشر. أنظر ص ٤. أنظر أيضا ص ١٨٠ من، محمد محمود الإمام: "منهجية إعداد المشروعات العربية المشتركة في إطار استراتيجية العمل العربي المشترك". صص ١٥٧-٢٠١ من، **ندوة منهجية التخطيط القومي وإعداد المشروعات العربية المشتركة**. مرجع سابق، ١٩٨٣.

(١٧٦) أنظر مثلا، رشيد حسن: "النتائج الاقتصادية لمؤتمر القمة العربي الـ ١١؛ آمال كبيرة .. ودنانير قليلة؛ عمل خبراء الجامعة ستة أشهر على إعداد خطة، فنسفتها ورقة الصكبان في ساعة؛ إلزامية الخطة واقتراح هيئة عربية للتخطيط جفل السعودية ودول الخليج". صص ٢٢-٢٣ من، **الاقتصاد والأعمال**، بيروت، كانون الثاني/ يناير ١٩٨١. أنظر أيضا، رشيد حسين: "محاكمة اقتصادية للجامعة العربية؛ أبا الخيل: الجامعة ليست حكومة ولا نقبل بخطة يكون لها قوة التأثير على الخطط القطرية؛ الحمد: لا يحق حتى لمؤتمر القمة إلزامنا بقبول مشاريع غير مدروسة؛ التازي: لم يطلب رأينا في المغرب ومشكلة الخبراء أنهم يعيشون مع الكتب". صص ٢٠-٣٠ من، **الاقتصاد والأعمال**، بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨١.

(١٧٧) الأمانة العامة للجامعة: **استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك - منطلقاتها ... أهدافها ... أولوياتها ... برامجها ... آلياتها**. وثائق اقتصادية رقم ١، تونس ١٩٨٢. معاد نشرها في، **شؤون عربية**، العدد ٢٣، كانون الثاني/يناير ١٩٨٣، صص ٢١٢-٢١٩.

(١٧٨) الأمانة العامة للجامعة: **ميثاق العمل الاقتصادي القومي**. مؤتمر القمة العربي الحادي عشر، عمان، نوفمبر ١٩٨٠. معاد نشره في، **شؤون عربية**، العدد ٢٣، كانون الثاني/يناير ١٩٨٣، صص ٢٠٩-٢١١.

الفصل العاشر

التكاملات الإقليمية الجزئية

مقدمة

رأينا أن تجربة الوحدة الاقتصادية تحولت من تجربة قومية كان يفترض فيها أن تنتظم جميع الدول العربية إلى تجربة إقليمية تقتصر على عدد محدود من الدول. وإذا استثنينا التجارب الثنائية التي اتخذت في غالبها شكل اتفاقيات تجارة ودفع و/أو تعاون، فإن هناك عددا من المحاولات الأخرى التي جرت على مستوى إقليمي جزئي، غذتها مشاعر التفتت الذي أصاب العمل العربي من ناحية، وشجعت عليها عوامل التجاور التي تولدت عنها علاقات ذات طبيعة خاصة من ناحية أخرى. وسوف نتناول فيما يلي عددا من هذه التجارب(١٧٩)، بعضها طواه التاريخ والبعض الآخر ما زال قائما حتى اليوم. وسنبدأ بالمحاولات المتكررة لتكامل قطريْ وادي النيل، السودان ومصر، رغم كونها ثنائية، نظرا لأنها تميزت بوضوح في توجهها نحو تحقيق وحدة سياسية وفي الاعتماد على المنهج الإنتاجي التنموي. وبالإضافة إلى المحاولتين اللتين بنيتا في إطار إقليمي يبتعد عن الإطار القومي، وهما تجربتا الخليج والمغرب، فإن هناك تجربة أخرى اختلفت في مقوماتها الإقليمية وإن لم يكتب لها الاستمرار وهي الاتحاد العربي.

أولا – تجمعات وادي النيل

ساد السودان بعد حصوله على الاستقلال في ١٩٥٦، وإنهاء الحكم الثنائي المصري البريطاني تياران: أحدهما ينادي بوحدة القطرين الشقيقين تأكيدا للعلاقات التاريخية والصلات الاجتماعية الوثيقة بين شعبي وادي النيل العربيين والثاني يطالب باستقلال السودان مع علاقات خاصة بين القطرين. وتساهم المشاركة في مياه النيل في تشكيل هذه العلاقات، وهو ما تأكد باتخاذ القطرين موقفا موحدا في اتفاق ١٩٥٩ لتنظيم توزيع مياه النيل تجاه الأطراف الأخرى الواقعة على حوض النهر. ورغم قوة الروابط الثقافية

والاجتماعية بين مصر وشمال السودان، فإن جنوب السودان ظل يناهض التوجهات السودانية العربية. من جهة أخرى فإن العوامل الاستراتيجية في مجال الأمن تؤكد أهمية السودان كعمق استراتيجي لمصر ولتأمين مصادر المياه التي تعتمد عليها مصر اعتمادا شبه كلي. بالمقابل تعتبر مصر سندا لدعم السودان تجاه التهديدات الخارجية والمخاطر الانفصالية. وقد كان للعمق السوداني دوره الهام في مساندة الجهود العسكرية المصرية عقب هزيمة ١٩٦٧. وعند تولي جعفر نميري السلطة في السودان ١٩٦٩ اعتمد بدرجة كبيرة على دعم مصر لنظامه في مواجهة بعض المحاولات الانقلابية، الأمر الذي جعل للتعاون الأمني والسياسي دورا مهما في توطيد العلاقات بين نظامي الدولتين خلال السبعينات. أما في النواحي الاقتصادية فإن ما يتمتع به السودان من موارد زراعية غنية تجعله يعتبر بمثابة "سلة غذاء" للوطن العربي، ومصدرا لتوفير فرص للاستثمار والعمل أمام الموارد المصرية ولتلبية الطلب المتزايد على المواد الغذائية وما يتسبب فيه من مشاكل في ميزان المدفوعات. ولذلك نجد أن الطابع الذي غلب على محاولات التكامل كان هو التقارب السياسي والعمل المشترك في قطاع الزراعة أساسا.

(١) المحاولات الأولى

جرى بعد ثلاثة شهور من تغيير نظام الحكم السوداني توقيع اتفاق للتكامل الاقتصادي مع مصر في ٣١/ ١٩٦٩/٨ أنشئت بموجبه هيئة دائمة تسمى **مجلس التنسيق الاقتصادي**. غير أن هذه التجربة لم تخرج إلى حيز الوجود. وتلتها محاولة في ١٩٧١ شاركت فيها ليبيا لإقامة نظام كونفدرالي يضم الجمهوريات الثلاث، هو **اتحاد الجمهوريات العربية**. وتشكلت عدة لجان لوضع الهيكل التنظيمي لهذا الاتحاد، كان من أهم نتائجها إقامة عدد من المشروعات المشتركة، أشرنا إليها من قبل (الفصل السابع/سادسا) والتي بينا أنها ظلت تعمل رغم التخلي عن فكرة إقامة الاتحاد[١٨٠].

(٢) منهاج العمل السياسي والتكامل الاقتصادي بين مصر والسودان (١٩٧٤-١٩٨٢)

وقع في الإسكندرية في ١٩٧٤/٢/١١ "منهاج العمل السياسي والتكامل الاقتصادي" بين البلدين، ونشأت بموجبه أجهزة ولجان مشتركة بين القطرين، ظلت تنمو إلى أن انعقد "المؤتمر البرلماني المشترك" في أكتوبر ١٩٧٧، فأصبحت بنيانا تنظيميا مركبا تحكمه قنوات عديدة تربط الأجهزة التشريعية والتنفيذية بالقطرين، وتصل القطاعات السياسية والاجتماعية والثقافية والعسكرية لهما. ويشمل هذا البنيان ما يلي:

(٢/١) اجتماعات "القمة" المصرية السودانية، يعقدها الرئيسان (السادات ونميري) مرة في السنة على الأقل للتداول والتشاور والمتابعة، دون تحديد صيغة تنظيمية لهذه اللقاءات التي جرى فيها تبادل وجهات النظر وتنسيق المواقف السياسية والتصديق على مشروعات التكامل التي أقرتها اللجنة الوزارية.

(٢/٢) "اللجنة الوزارية العليا المشتركة" وتمثل قمة السلطة التنفيذية للبلدين. وتشكلت من وزارات الخارجية والاقتصاد والري والنقل والزراعة والإعلام والثقافة والتربية والتعليم والأوقاف، ثم أضيفت إليهم فيما بعد وزارة الصناعة والتعدين والصحة والتجارة والعمل والمالية والتخطيط والعمل والشؤون الاجتماعية، فضلا عن وزارة شؤون التكامل في كل من البلدين وعدد من قادة العمل السياسي ومجلس الشعب والخبراء والمستشارين الفنيين. وتجتمع دوريا في العاصمتين لبحث مقترحات مشروعات محددة وإنشاء الأجهزة والنظم الكفيلة بتوفير الإمكانيات الفنية والإدارية والمالية اللازمة لنقل هذه المشروعات إلى حيز التنفيذ. كما ترفع تقارير دورية إلى الرئيسين كل ستة شهور تعكس الإنجاز الفعلي للعمل المشترك. وتقوم بوضع منهاج عمل تفصيلي لخطط التكامل في كافة المجالات يتفق مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل من القطرين الشقيقين، واختيار أسس المشروعات التي تهدف إلى تحقيق التنسيق والتكامل الاقتصادي في مختلف المجالات بينهما، وإقرار تنفيذ ما تثبت جدواه منها، وتوفير ما يلزم لها من الإمكانيات الفنية الإدارية والمالية. وتناولت اللجنة في أواخر ١٩٧٧ وضع الأسلوب التنفيذي لقرارات وتوصيات

المؤتمر الموحد لمجلسي الشعب المصري والسوداني والتخطيط لمسيرة العمل التكاملي في البلدين للمرحلة القادمة.

(٣/٢) عدد من "اللجان الفنية المشتركة المتخصصة" على مستوى الوزراء والخبراء بالبلدين تتفرع عن اللجنة العليا وتتولى وضع التفاصيل وإعداد البحوث والقرارات والبرامج الزمنية والنظم الملائمة لتنفيذ خطة العمل المشترك والتأكد من تنسيق العمل في مختلف المجالات الفنية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

(٤/٢) "اللجنة السياسية العليا المشتركة" وتضم ممثلي التنظيمين السياسيين بالقطرين، "الاتحاد الاشتراكي المصري العربي" و"الاتحاد الاشتراكي السوداني".

(٥/٢) ويمثل "المؤتمر المشترك للمجلسين الشعبيين" المصري والسوداني المؤسسة التشريعية الوحيدة للبلدين. وقد انعقد أول اجتماع لهذا المؤتمر في القاهرة في أكتوبر ١٩٧٧، تفرعت عنه أربع لجان، اقتصر ناتج عملها على مجرد توصيات.

(٦/٢) وعقدت في منتصف ١٩٧٦ اتفاقية بإنشاء "مجلس الدفاع المشترك" وكذلك "هيئة الأركان المشتركة" لتولي مسئولية أمن وسلامة البلدين. وجاء هذا في إطار معاهدة دفاع مشترك عقدت بعد تدهور علاقات السودان مع ليبيا لاتهامها بالتدبير لانقلاب ضد الرئيس السوداني جعفر نميري.

(٧/٢) كما نص المنهاج على إنشاء وزارة دولة خاصة بشؤون التكامل تلحق بها أمانة عامة في كل من القاهرة والخرطوم لتساعد على تكثيف وسهولة الاتصال والمتابعة لتنفيذ خطة التكامل بين البلدين، والإعداد لاجتماعات اللجنة العليا ومتابعة تنفيذ قراراتها وتوصياتها.

(٨/٢) وهناك أيضا لجان فرعية أخرى ومجموعات عمل فنية تشكل لمهام محددة ومكاتب اتصال تنشأ للمتابعة داخل بعض الوزارات المتناظرة في البلدين. وتم عقد أكثر من ٢٠ من الاتفاقيات والبروتوكولات وبرامج العمل التنفيذي في شتى مجالات العمل التكاملي.

وقد عهد إلى اللجان المشتركة بوضع خطة شاملة ومترابطة للتحرك الاقتصادي نحو أعلى مراحل التكامل، تتضمن وضع الاستراتيجيات العامة للتكامل الاقتصادي والاجتماعي وتحديد أهداف ومقومات التكامل الاقتصادي بين البلدين، والتنسيق بين خطط التنمية في البلدين وتحديد الإطار العام لخطة التكامل للأجل المتوسط، وتحقيق الترابط بين البرامج القطاعية الجاري تنفيذها حاليا في إطار العمل المشترك وتحديد الأولويات والمشروعات المكملة اللازمة لتنفيذ هذه البرامج، وإعداد وتقييم المشروعات الجديدة على أساس مدى مساهمتها في تحقيق أهداف استراتيجية التنمية المشتركة. وتم التعرف على عدد من المشروعات تبلغ جملة تكلفتها الرأسمالية حوالي ٢٨٥٠ مليون دولار (١٠٠٠ مليون جنيه سوداني تقريبا)، يخص قطاع الري ٦٠ % منها وقطاع النقل ٣١ % وقطاع الزراعة ٥ %، والباقي للمواصلات والصناعة والخدمات والتجارة والمال. وينفذ ثلثها خلال الخطة الخمسية ١٩٧٨-١٩٨٢، والباقي (أساسا في الري والنقل) بعد ١٩٨٢. ومن الواضح أن متطلبات التمويل كانت تفوق إمكانات القطرين في ظل محدودية معدلات الادخار فيهما، واحتياجات التنمية القطرية الأخرى، كما أنه كانت هناك حاجة لتمويل دراسات جدوى المشروعات التي جرى التعرف عليها. واتخذت المشروعات التي تم تنفيذها في مجالات اقتصادية مختلفة شكل شركات وهيئات مشتركة تمول مناصفة بين البلدين وتدار بمجالس يشارك فيها البلدان بالتساوي وتكون الرئاسة بالتناوب، ولها شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري.

وتتميز هذه التجربة بإقامة المنطقة المتكاملة بين المحافظة الجنوبية في مصر (أسوان) والمديرية الشمالية للسودان، وذلك كنواة لعملية اندماجية مستمدة في الواقع من الروابط التاريخية بين المنطقتين والتي كانت من أهم مقوماتها التجارة، لا سيما تجارة الجمال. وقد سمح في هذه المنطقة بممارسة جميع الأنشطة وأجيزت حرية الانتقال للمنتجات والأفراد والأموال. أما على المستوى القطري فقد تم السماح للمواطنين بالانتقال بالبطاقات الشخصية اعتبارا من ١٩٧٨/٨/١، وبتحويل ما يحتاجون من نقد عن طريق البنوك المتحدة في البلدين بسعر تحويل يتفق عليه. كما طبق نظام التراخيص المفتوحة لإزالة العقبات أمام

التبادل التجاري، واتفق على الوصول إلى الإعفاء الكامل من الرسوم الجمركية بنهاية ١٩٨٠.

(٣) ميثاق التكامل بين جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان الديمقراطية (٨٢-٨٥)

أدت المعوقات التي صادفت الجهود التي بذلت خلال فترة منهاج العمل السياسي والتكامل الاقتصادي والعجز في تمويل المشروعات وقصور الجهد في استقطاب رؤوس الأموال لها من الدول الشقيقة والصديقة ومؤسسات التمويل الإقليمية والدولية وعدم وضوح دور القطاع الخاص في إنشاء وتمويل المشروعات، إلى طرح صيغة جديدة وفعالة لإدارة وتنفيذ عملية التكامل. وبناء عليه وقعت الدولتان ميثاق التكامل بينهما في ١٩٨٢/١٠/١٢، دعما لمسيرة شعب وادي النيل نحو تحقيق آماله وكخطوة متطورة وصيغة متقدمة على طريق العمل الوحدوي. وتلتزم الدولتان بموجبه بتحقيق أهدافهما في التكامل الاقتصادي على مراحل لا تتجاوز عشر سنوات. وطالب الميثاق بوضع استراتيجية واضحة لبلوغ هذا الهدف وإعداد خطة تكاملية تكون أداة للتنسيق بين خطط الدولتين بشكل يؤدي إلى الارتقاء بجهود التنمية القطرية مع الأخذ في الاعتبار، كلما أمكن، المصالح الفردية للمواطنين إلى جانب المصالح القومية للبلدين. كما أكد على تناول الخطة التكاملية للخطوات التي تكفل تهيئة المناخ الذي يساعد في رفع كفاءة استخدام الموارد الطبيعية والبشرية وعوامل الإنتاج الأخرى وترفع من فاعليتها وتؤدي إلى تنسيق وتوحيد المعاملة بين كافة الكيانات الاقتصادية في البلدين، والتي تشمل مجالات الزراعة (مع التركيز على الأمن الغذائي) والصناعة والثروة المعدنية والنقل والمواصلات.

وبيّن الميثاق مجموعة الإجراءات التي رأى بأنها كفيلة بإزالة العقبات التي تقف في سبيل تحقيق الوحدة الكاملة، وهي تتعلق بنواحي التخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتنسيق السياسات التجارية والنقدية وحرية انتقال السلع والخدمات وحرية تحرك الموارد البشرية وحرية تحرك رؤوس الأموال النقدية وعائداتها بين البلدين. واعتمد ثلاثة مبادئ أساسية ثلاثة هي: التدرج والواقعية والعدالة تحكم أسلوب التحرك والعمل نحو بلوغ الوحدة

الاقتصادية الكاملة وتضمن تقييما مستمرا لكل خطوة لمعرفة آثارها وانعكاساتها على المنظورين القومي والفردي. ويرتبط بهذه المبادئ مبدأ رابع هو مبدأ الاستمرارية، نظرا لأن التكامل الاقتصادي ليس غاية في حد ذاته، بل هو عملية ديناميكية مستمرة ومتطورة تؤدي في النهاية لتحقيق الرخاء للمواطنين في البلدين في أقصر وقت وبأقل التكاليف الممكنة وذلك بالاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية والمالية المتاحة للبلدين وتوطين الإنتاج بالقطرين حسب مبدأ المزايا النسبية في ظل التخصص وتقسيم العمل الدولي على أساس من التكافؤ والندية. هذا وينص الميثاق على عدم جواز تأميم المشروعات التي يقرها المجلس الأعلى أو مصادرتها.

وحدد الميثاق ثلاثة أجهزة رئيسية تقوم على شؤون التكامل، وهي المجلس الأعلى للتكامل وتتبعه أمانة عامة، وبرلمان وادي النيل وصندوق التكامل:

(١/٣) **المجلس الأعلى للتكامل** ويتكون من رئيسي الدولتين ومن ثمانية أعضاء على الأقل من البلدين يختار نصفهم كل من الرئيسيين. وهو أعلى سلطة لتنفيذ الميثاق، ويعقد دورتين عاديتين سنويا، ورئاسته بالتناوب. وقد بدأ المجلس الأعلى أول اجتماعاته بمناقشة قضايا حريات الانتقال التي نص عليها الميثاق (وهي نفس الحريات الواردة بقرار السوق العربية المشتركة)، ومتطلبات دعم المشروعات التكاملية وإنشاء مشروعات جديدة.

(٢/٣) **الأمانة** العامة. وبجانب دورها كسكرتارية للمجلس الأعلى واللجان الفنية، تعمل كحلقة الوصل بينه وبقية أجهزة التكامل وكذلك السلطات التنفيذية بالبلدين. وتقوم بإعداد موازنة التكامل السنوية وعرضها على المجلس الأعلى لإجازتها ثم إلى البرلمان لاعتمادها، وكذلك بإعداد الحساب الختامي في نهاية كل سنة مالية. وللأمانة هيكل محدد يوضح عدد الإدارات والعاملين، ينفذ على مراحل، ويجري توزيع إداراتها بين المقرين في الخرطوم والقاهرة، على أن يكون لكلٍ ممثل في المقر الآخر، ويشرف على كلٍ من المقرين أمين عام مساعد من جنسية الدولة الأخرى. ورغم إدراج الاعتمادات اللازمة في الموازنة بقي مواطنو كل دولة في مقرهم، فأخل ذلك بمبدأ تقسيم الإدارات بين المقرين وأدى إلى وضعٍ مشوه تأثر به الأداء كثيرا.

(٣/٣) برلمان وادي النيل ويضم رئيسي مجلس الشعب في البلدين و ٣٠ عضوا يختارهم كل مجلس من أعضائه، ومثلهم يعينهم رئيسا الجمهوريتين من ذوي الكفاءة. ويضطلع البرلمان بالنظر في قضايا التكامل، وإقرار خطة التنسيق المشتركة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وإقرار مشروع الموازنة والحساب الختامي. ويبلغ قراراته وتوصياته إلى المجلس الأعلى.

(٤/٣) صندوق التكامل وهو جهاز متخصص أنشئ بغرض القضاء على القصور الذي ظهر أثناء تنفيذ المنهاج، وإضفاء جدية على الجهود التي ترمي إلى تحقيق الوحدة الاقتصادية وضمان استمرار عملية التكامل وعدم تعرضها لهزات قد تعصف بها. ولذلك عهد إليه بالمشاركة في إعداد الخطة التكاملية المشتركة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، والمعاونة في اختيار وتمويل المشروعات المدرجة في خطة التكامل، وتقديم المعونة والخبرة الفنية من أجل إعدادها، بما في ذلك إجراء دراسات الجدوى لها ودراسة أولويات تنفيذها ووضعها في الصيغة الفنية المناسبة للطرح في أسواق التمويل المختلفة والعمل على جذب رؤوس الأموال وتوظيفها في تلك المشروعات. ويساهم في رأسمال الصندوق دولتا التكامل بنصيب متساوي. وله شخصية اعتبارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وله موازنة خاصة وفقا لنظام يضعه المجلس الأعلى للتكامل ويصدق عليه برلمان وادي النيل. وقد قصد بمنح الصندوق الشخصية الاعتبارية إعطاؤه القدرة على الحركة والمرونة المطلوبة لجذب رأس المال المتاح من المؤسسات المالية والأفراد والمصارف الأجنبية والمؤسسات العربية والدولية بغرض توظيفه في مشروعات التكامل. وهكذا فإن الصندوق هو مؤسسة مالية في المقام الأول تعمل كبنك للاستثمار في مجال المشروعات التكاملية ذات الطابع الاقتصادي الناجحة ماليا، أي أن الصفة التكاملية للمشروع تسبق الصفة التنموية. أما مشروعات البنيات الأساسية فيتم تمويلها من خارج أموال الصندوق وذلك إما من موازنة الدولتين أو من موازنة الأمانة العامة أو بأي طريقة أخرى. ويتكون رأس المال الإسمي للصندوق والبالغ ٥٠٠ مليون وحدة حقوق سحب خاصة، من مساهمة دولتي التكامل بحصص متساوية فيه، على أن يسدد الثلث بالعملة الوطنية والثلثين بالعملات

الأجنبية القابلة للتحويل. وحتى لا يتأخر عمل الصندوق لحين إعداد الخطة التكاملية، أسند المجلس الأعلى للتكامل إليه عددا من المشروعات للعام ١٩٨٤/٨٣، في ضوء الدراسات التي تمت في ظل المنهاج. كما أصدر المجلس الأعلى للتكامل قرارا رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن تحديد العلاقة بين صندوق التكامل وشركات التكامل القائمة، آلت بموجبه هيئات وشركات التكامل إليه، ويكون الصندوق بمثابة شركة قابضة تمتلك هذه الشركات بوضعها الراهن. وبذا أشرف الصندوق على:

- ♦ **الشركة السودانية المصرية للتكامل الزراعي.** المنشأة في ١٩٧٥ بغرض دراسة وتنفيذ وإدارة مشروعات التنمية الزراعية بجمهورية السودان الديمقراطية أو خارجها، لتحقيق الاكتفاء الذاتي للبلدين في مجالات الإنتاج النباتي والحيواني والتصنيع الزراعي.
- ♦ **هيئة وادي النيل للملاحة النهرية.** تأسست الهيئة كإحدى مشروعات التكامل بين مصر والسودان بمقتضى اتفاقية وقعت بين الحكومتين في الخرطوم في ١٩٧٥، لمباشرة أعمال النقل النهري للركاب والبضائع بين ميناءي السد العالي بمصر ووادي حلفا بالسودان، والنقل السياحي ببحيرة النوبة – ناصر.
- ♦ **الشركة العربية الأفريقية للمياه الجوفية المحدودة.** المؤسسة في ١٩٧٠ بين هيئة المياه والتنمية الريفية بالسودان والشركة العامة للأبحاث والمياه الجوفية (ريجوا) بمصر وفقا لقانون الشركات السوداني، ثم تحولت إلى شركة تكامل، للقيام بأعمال المياه الجوفية بمصر والسودان كحفر الآبار ونظافتها وصيانتها وتركيب الطلمبات ومستودعات المياه والأنابيب وإنشاء محطات المياه وفحص الصفات الجيولوجية للمياه.
- ♦ **الشركة السودانية المصرية للتعدين المحدودة.** تأسست للشركة في عام ١٩٧٨ كإحدى شركات التكامل للقيام بأعمال الاستكشافات والأبحاث الجيولوجية والتعدين والاستشارات الفنية في مجالات الثروة المعدنية.
- ♦ **الشركة السودانية المصرية لأعمال الري والإنشاءات.** التي تأسست في ١٩٧٥ بغرض القيام بأعمال الحفريات والردميات لمشروعات الري والصرف وأعمال تهذيب مجاري الأنهار وتشييد منشآت الري والطاقة الكهربائية وأي أعمال مدنية مشابهة.

غير أن إبريل ١٩٨٥ شهد انتفاضة أخرى في السودان أطاحت بنظام الحكم، ولجوء رئيس النظام السابق إلى مصر، ورفض مصر طلب حكومة السودان الجديدة تسليمه إلى الحكم الجديد. وترتب على ذلك أن بدأت كل من البلدين في **تجميد وتقليص أجهزة التكامل**، وإن تقرر استمرار العمل في شركات التكامل القائمة وفقا لنظم وأوامر تأسيسها. وكانت حجة الجانب السوداني في إيقاف تنظيمات التكامل أن التجربة التي بدأت بإبرام منهاج التكامل في ١٩٧٤ ثم ميثاق التكامل في ١٩٨٣ بين رئيسي الدولتين آنذاك تعرضت إلى مآخذ عدة:

- أن التجربة قامت على قرارات فوقية لم تسمح بمشاركة حقيقية خاصة في ظل النظام الشمولي، على الأقل في السودان، مما جعل تمثيل البرلمان للشعبين بعيدا عن الواقع.
- أنها لم تكن واقعية وهو ما اتضح من للقصور الواضح في التمويل ففشلت فيما عقد عليها من آمال.
- أنها اعتمدت إطارا تنظيميا يتسم بالفضفاضية، لا تتناسب تكلفته مع العائد منه.
- وانشغال المسئولين في البلدين عن أهداف التنمية والتكامل الاقتصادي والاجتماعي بالانهماك في المسائل السياسية والأمنية والمظهرية والدعائية.

وانشغل النظام الجديد في السودان بعض الوقت ببناء نظام ديموقراطي يحل محل النظام الشمولي، قبل أن يعود إلى التحرك في مجال التكامل مرة أخرى.

(٤) ميثاق الإخاء بين جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان (١٩٨٧-١٩٨٩)

قام رئيس وزراء السودان بزيارة لمصر وقع خلالها مع نظيره المصري على ميثاق الإخاء بين البلدين في ١٩٨٧/٢/٢١ ليحل محل ميثاق التكامل. ولم يتحدث مثله عن وحدة سياسية في عشر سنوات، بل عن كونه خطوة أولى في طريق الاستجابة لتطلعات الشعبين نحو التآخي والترابط، اعتمادا على الثوابت التي تجسد خصوصية علاقاتهما الثنائية، والمصالح المشتركة والمتبادلة التي تلتقي وتتجسد في عدد من المجالات الحيوية، مما يحتم استثمار الطاقات المتاحة للبلدين والتي تستغل في صورة كاملة في دعم اقتصادهما

وخططهما للتنمية الشاملة وذلك عن طريق التنسيق بين خطط التنمية في البلدين بما يخدم المصالح العليا للشعبين، وإعطاء الأولوية للوفاء باحتياجاتهما من الإنتاج الزراعي والصناعي واعتبار المصالح الاقتصادية ومؤسساتها سواء كانت مشتركة أو ملكا لأبناء الوادي من المصالح العليا للبلدين بما يحقق انطلاق الطاقات وتوفير مناخ الاستثمار لها. ويتطلب هذا في المجال الاقتصادي، الاهتمام بالمشروعات التي تخدم أكبر قدر من المواطنين في ميادين الزراعة والصناعة وخاصة التي تحقق الحاجات الأساسية والضرورية لكلا الشعبين، والاستثمار الأمثل لثمرة فكر العلماء والفنيين والمتخصصين من كلا البلدين وما قدموه من دراسات اقتصادية وعلمية متخصصة في كافة المجالات، وتوفير شبكة من الطرق والمواصلات السلكية واللاسلكية تكفل سهولة الانتقال والاتصال وتطوير ودعم وسائل النقل النهري. كما نص الميثاق على أهداف في المجالين الثقافي والإعلامي.

واتخذ الجهاز الرئيسي لتنفيذ الميثاق شكل لجنة عليا مشتركة برئاسة رئيسي الوزراء في مصر والسودان، وتشكل من عدد كاف من الوزراء المختصين على النحو الذي يتفق عليه رئيسا اللجنة. وتجتمع هذه اللجنة مرة كل ستة شهور على الأقل في كل من البلدين بالتبادل. وفي هذا الإطار يجري تبادل التشاور المكثف بين الدولتين من خلال القنوات الدبلوماسية والأجهزة الفنية الأخرى المتصلة بكافة الموضوعات المطروحة على اللجنة. ولها أن تشكل لجانا فرعية لدراسة موضوعات بعينها حسب ما يتراءى لها. وقامت في اجتماعاتها بوضع أسس التعاون في المجالات المختلفة. واتخذت في اجتماعها الثاني في إبريل ١٩٨٨ عددا من القرارات تضمنت دعم "الشركة السودانية المصرية للتكامل الزراعي"، وإنشاء الشركة السودانية المصرية القابضة للاستثمار والتنمية، برأسمال يبلغ ٢٠٠ مليون دولار أمريكي مناصفة بين البلدين. وتعتبر هذه الشركة بديلا لصندوق التكامل، ولذلك آل إليها صافي أصوله وخصومه، وكذلك ملكية الشركات التكاملية المشار إليها من قبل، فضلا عن مساهمتها في عدد من المشروعات الجديدة.

(٥) توقف التكامل المصري السوداني

لم تستمر التجربة الديمقراطية طويلا في السودان، إذ حدث انقلاب عسكري في يونيو ١٩٨٩ سمي "ثورة الإنقاذ" بقيادة عمر حسن البشير، أعقبه إعلان السودان أعلن رسميا في ٨٩/٦/١١ إلغاء اتفاقية الدفاع المشترك الموقعة مع مصر عام ١٩٧٦، وكذلك إلغاء الاتفاق العسكري المعقود مع ليبيا في ١٩٨٥. ووجهت اتهامات إلى مصر بالسماح لنميري بتدبير انقلاب ضد النظام الجديد. ولم يمنع هذا من عقد بروتوكول تبادل تجاري بين البلدين في سبتمبر ١٩٨٩. كما أن ميرغني نصر عضو مجلس رأس الدولة السوداني صرح بأن هناك توجها لإعلان وحدة سودانية/ مصرية/ليبية، غير أن الرئيس السوداني عمر حسن البشير أعلن في كلمة أمام مؤتمر الشعب العام في ليبيا مشروع وحدة بين السودان وليبيا تهدف إلى توحيد السياسات في مجالات التعليم والثقافة والاقتصاد والإعلام، تمهيدا للوحدة بين البلدين في غضون أربع سنوات. وتم التوقيع على اتفاق التكامل في الخرطوم في منتصف ١٩٩٠، على أساس أنه مقدمة للوحدة العربية الشاملة، وأن البلدين يرحبان بانضمام مصر وأي بلد عربي إلى اتفاق التكامل[١٨١]. وفي الوقت نفسه أعلن يوسف والي نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة المصري في منتصف ١٩٩٠ أن مصر تدرس برنامجا لإقامة تكامل بين مصر وليبيا وسوريا والسودان وإنشاء هيئة عربية بين البلدان الأربعة لإنتاج الحبوب. وقال أن البرنامج يتطلب التنسيق بين سياسات الإنتاج والتجارة بين البلدان الأربعة تحقيقا لهدف الاكتفاء الذاتي من الحبوب بينها. كما يتطلب وضع نظام ضريبي وجمركي موحد يكفل إعفاء السلع والبضائع المتبادلة. وأعقب ذلك تأسيس منظمة للبحث العلمي في سبتمبر ١٩٩٠ تضم وزراء البحث العلمي في البلدان الأربعة مركزها طرابلس بهدف تحقيق التكامل في البحث العلمي بخاصة في مجاله التطبيقي.

غير أن بداية ١٩٩١ شهدت تطورا معاكسا بقيام مصر بإغلاق جامعة القاهرة، فرع الخرطوم ومدارس البعثة التعليمية المصرية في السودان ومكتب مصر للطيران في العاصمة السودانية إلى أجل غير مسمى في احتجاج على الاعتداءات التي تعرضت لها السفارة المصرية في السودان من قبل المتظاهرين ضد الموقف المصري من حرب

الخليج. وترددت أنباء عن نصب العراق صواريخ في السودان موجهة إلى مصر. ومرة أخرى لم يحل ذلك دون اتخاذ إجراءات لتنفيذ بروتوكول التعاون التجاري بين مصر والسودان لعام ١٩٩١، أو دون توقيع الاتفاق المبدئي لإنشاء الهيئة العربية المشتركة للإنتاج الزراعي بين الدول الأربع باستثمارات تبلغ ٢٠٠ مليون دولار، ومقرها القاهرة، وتركز في البداية على إنتاج الحبوب. غير أن العلاقات تدهورت في منتصف العام بسبب اتهام مصر للسودان بالضلوع في مساعدة أصوليين على الدخول من الجزائر عن طريق الخرطوم، وهو ما أدى إلى منع السلطات السودانية البعثة التعليمية المصرية العاملة في السودان من دخول الأراضي السودانية. وتصاعدت الخلافات مرة أخرى في أوائل ١٩٩٢ بسبب تعاقد السودان مع شركة كندية للتنقيب عن البترول في منطقة حلايب الحدودية. من جهة أخرى استمرت الأوضاع الاقتصادية في السودان في التردي، الأمر الذي دفع صندوق النقد العربي في أوائل ١٩٩٣ إلى تجميد عضوية السودان فيه بسبب عجزه عن سداد مديونية بلغت حوالي ٢٣٠ دولار (أنظر جدول ٢٦ أعلاه). وواصل السودان تصعيد الموقف بإعلان تأميم فرع جامعة القاهرة بالخرطوم ليصبح جامعة سودانية تحت إسم جامعة النيلين، متهما مصر بدفع معارضين سودانيين إلى القيام بعملية تخريبية ردا على اتهام مصر السودان بدعم الأصوليين وتلقي معونات من إيران لهذا الغرض. ووصلت الأزمة قمتها في منتصف ١٩٩٥ حينما اتهمت مصر الرئيس السوداني وحسن الترابي زعيم الجبهة الإسلامية في السودان بالتورط في المحاولة الفاشلة لاغتيال الرئيس المصري في أديس أبابا.

(٦) الخلاصة

تميزت التجربة السودانية المصرية بعدد من الخصائص، سواء من حيث الدوافع أو الترتيبات التي اتخذت لإقامة صيغة متقدمة للتكامل. فالروابط الكثيفة بين الشعبين ظلت وثيقة على مدى التاريخ، وبلغت بهما إلى ما يقارب الوحدة الفعلية. والاعتبارات السياسية هي التي أوقفت التجربة بقدر ما كانت هي المحرك لها. غير أن الواقع يشهد بأن ضعف مقومات الاستقرار، خاصة في السودان، جعلت قضية الوحدة أداة بيد النظام الحاكم،

تستخدم أحيانا في مواجهة القوى المعارضة الداخلية، ومع ذلك كانت الاعتبارات الأمنية والاستراتيجية تدفع إلى التمشي مع الصيغة الوحدوية، مما جعل تقلبات التجربة تعكس علاقات النظامين الحاكمين أكثر من تعبيرها عن الرغبات الشعبية الحقيقية. ولذلك فعلى الرغم من تمتع هذه التجربة بإطار برلماني يضفي عليها مظهرية ديموقراطية، فإن هذا الجهاز لم يكن له دور في إقرار عملية التكامل، بل اقتصر دوره على ما يطرح عليه أثناء تنفيذها. كما أن هشاشة التمثيل النيابي القطري جعلت الجهاز الاتحادي مجرد واجهة غير فعالة، تنفذ في حقيقة الأمر توجهات النظام الذي أتى بها، بدلا من أن تعكس اختيارات شعبية حقيقية. والمشاهد أن التجربة تراجعت في أهدافها وطموحتها في المراحل المتعاقبة، وتحولت في ظل صيغة "الإخاء" إلى مجرد تعاون اقتصادي وتجاري وثقافي، يخلو من حديث الوحدة السياسية ولا يحدد صيغة قائمة بذاتها للتكامل الاقتصادي.

البعد الآخر الذي تميزت به التجربة هو أنها أخذت بمفهوم التنمية التكاملية، ومن ثم استخدمت الخطة المشتركة كأداة ترعى النواحي التكاملية وما تتطلبه من مشروعات تساهم في الربط بين القطرين وخدمة قضايا التنمية في نفس الوقت. ولا شك أن الشركات والمشروعات التي انبثقت عن التجربة كان لها أهميتها من هذا المنطلق. كذلك كانت إقامة "المنطقة المتكاملة" بين جنوب مصر وشمال السودان نموذجا فريدا على استجابة النموذج التكاملي للواقع الاجتماعي المشترك للإقليمين. غير أن المشكلة الرئيسية تمثلت فيما واجه التنمية في القطرين من تعثر بسبب المشاكل الهيكلية المزمنة التي تجلت في تصاعد المديونية وإعسار السودان. وقد حد هذا من فاعلية كثير من المشروعات التكاملية ووصولها الحد الاقتصادي اللازم لتطوير القدرة على استغلال الموارد الطبيعية غير المستغلة. وبدلا من أن تكون أداة لتعزيز العلاقات، أصبح إيقافها أداة للصراع السياسي، كما هو الحال بالنسبة لمشروع قناة جونجلي التي كانت ستساهم في زيادة الرقعة المنزرعة في مصر.

وأيا كانت الصيغة التي اتخذتها التجربة فإنها لم تكن تسعى إلى الخروج على الخط التكاملي القومي. فهي قد جاءت كامتداد طبيعي لتنفيذ اتفاقية الوحدة وقرار السوق

المشتركة. وقد تخللتها إرهاصات بالامتداد بالتجربة إلى ليبيا، وفي بعض الأحيان إلى سوريا أيضا. ورغم أن مشروعاتها المشتركة اقتصرت على الدولتين، إلا أنها لم تغلق الباب أمام مشروعات مماثلة على الصعيدين الرباعي أو القومي، تتضمن توزيعا أكفأ للموارد على المستوى القومي العربي. ورغم الاهتمام العربي بمشروعات الأمن الغذائي التي كان السودان يمثل مركزا أساسيا للكثير منها، فإن المشكلة التي حدت من فاعليتها كانت نقص التمويل رغم طرق جميع الأبواب، بما فيها العربية، ورغم أن السودان أحد الدول المرشحة للاستفادة من عقد التنمية العربية. بل إن مشروعات الأمن الغذائي على المستوى القومي لم تكن أسعد حالا من المشروعات الثنائية. وأيا كان الموقف من التجمعات الإقليمية، فإن تردي العلاقات الثنائية تعوق التكامل القومي مثلما تعوق التكامل الإقليمي.

ثانيا - تجمعات المغرب العربي

يضم إقليم المغرب العربي الدول العربية الخمس الواقعة في شمال أفريقيا، وهي ليبيا التي نالت استقلالها من استعمار إيطالي في ١٩٥٢، والدول التي تحررت فيما بين ١٩٥٦ و ١٩٦٢ من سيطرة فرنسية، وهي تونس والمغرب وموريتانيا والجزائر، وجمعت بينها قوة الأواصر الجغرافية والاجتماعية ووحدة الكفاح من أجل الاستقلال. وتجلى هذا أولا في عقد ميثاق طنجة الذي لم يسفر عن تحرك فعلي، وإن أيد كفاح الجزائر من أجل الاستقلال[١٨٢]. وأدت الممارسات الاستعمارية إلى ربط اقتصادات دول الإقليم بالاقتصاد الأوروبي، من خلال دعم التخصص في القطاعات الأولية، وتصدير المواد الخام. وبينما كانت الروابط المتعلقة بقطاع النفط مركزة في التجارة الخارجية، فإن أثر ربط القاعدة الزراعية بالاقتصاد الأوروبي كان أعمق لأن الزراعة تشكل المصدر الأساسي للدخل والتوظيف. ولذلك فإن الروابط الاقتصادية بين دول المغرب ظلت أضعف مما ساد في باقي أقاليم الوطن العربي أو مع تلك الأقاليم. وفي الوقت نفسه فإن قيام السوق الأوروبية المشتركة واعتمادها سياسة زراعية مشتركة، ثم اتجاهها بعد وقت لضم دول جنوب أوروبا المقاربة في هياكلها لدول المغرب العربي، هدد اقتصاديات الأخيرة، ودعاها إلى إعادة النظر في علاقاتها مع الجماعة الأوروبية. وكما في حالة وادي النيل لعبت العوامل

السياسية الدور الأول في مسار التكامل الإقليمي، الذي تصاعدت جهوده في فترات التوافق، وتراجعت خطاه وانحسرت معها العلاقات الاقتصادية البينية الضعيفة مع احتدام الصراع الذي بدأ بخلاف حول الاعتراف باستقلال موريتانيا، وحول الحدود المغربية الجزائرية، ثم تركز لمدة طويلة حول قضية إقليم الصحراء الغربية، مما أدى إلى الدخول في صراع أوقف جهودها التكاملية لفترة طويلة. كما أن هذه التجربة ارتبطت بجهود اللجنة الاقتصادية الأفريقية ومنظمة الوحدة الأفريقية أكثر من تمشيها مع متطلبات التكامل العربي. وسنستعرض فيما يلي الصيغ التي جرى تطبيقها بإيجاز.

(١) ميثاق طنجة، ١٩٥٨

عقدت القوى الشعبية في الدول الثلاث، تونس والجزائر والمغرب، "مؤتمر طنجة" عام ١٩٥٨ متخذة من الدعوة إلى وحدة المغرب العربي الكبير شعارا يعزز كفاحها من أجل التحرر، ومن مواجهة الموقف الناشئ عن تصاعد تيار الوحدة في المشرق العربي، بإتمام الوحدة السورية المصرية، ومحاولة إقامة اتحاد هاشمي بين الأردن والعراق، فضلا عن التحديات التي فرضها قيام السوق الأوروبية المشتركة. أي أن التوجه نحو العمل الإقليمي المشترك جاء في سياق استكمال بناء الدولة القطرية وتحريرها من الروابط التي شدتها إلى المراكز الاستعمارية. ولذلك يرى البعض في ميثاق طنجة محاولة تكتيكية تؤكد على توافق بين دول الإقليم وتأمين استقلالها في مواجهة الهيمنة الغربية، وعلى خصوصيتها المشتركة ضمن النطاق العربي. وقد تضمن ميثاق طنجة عددا من المبادئ التي تحدد إطار التكامل الإقليمي، هي:

- إقامة اتحاد فيدرالي بين الدول الأعضاء، بشرط حصول الجزائر على استقلالها.
- إنشاء جمعية استشارية تمثل شعوب المجموعة.
- إقامة أمانة عامة تتولى الجوانب التنفيذية.
- التأكيد على إقرار المصير المشترك في العلاقات الخارجية والدولية.

(٢) اللجنة الاستشارية الدائمة للمغرب العربي، ١٩٦٤-١٩٧٥

عقد في أواخر ١٩٦٤ مؤتمر تحت إشراف اللجنة الاقتصادية الأفريقية التابعة للأمم المتحدة، لبحث خطط التكامل الاقتصادي المغربي، في جو سادته دعاوى الوحدة الأفريقية أفضى إلى قيام منظمة الوحدة الأفريقية في ١٩٦٣. وضم المؤتمر وزراء الاقتصاد في الدول المغربية الثلاث وشاركت فيه ليبيا (فلم تكن موريتانيا قد استقلت بعد). ودعا المؤتمر إلى تنسيق خطط الإنتاج الزراعي وأعمال السياحة والنقل البري والملاحة البحرية وإلى إلغاء الحواجز الجمركية تدريجيا واتباع سياسة جمركية موحدة. كما طالب بتأمين ارتباط دائم بالمنظمات الاقتصادية الدولية والعمل على تنسيق السياسة التجارية خاصة بالنسبة لعلاقة كل من الدول الأعضاء مع السوق الأوروبية المشتركة. كما تقرر في هذا المؤتمر بناء هيكل بسيط للتعاون الإقليمي على النحو التالي:

(١/٢) مؤتمر وزراء الاقتصاد للدول الأعضاء، وهو السلطة العليا المسئولة عن اتخاذ القرارات. وقد انعقد سنويا في الفترة ١٩٦٤ حتى ١٩٦٧، ثم في ١٩٧٠ حين انسحبت منه ليبيا (بعد قيام ثورتها). ثم شاركت موريتانيا في اجتماعه التالي والأخير في ١٩٧٥. وبعدها توقف العمل في هذه التجربة.

(٢/٢) اللجنة الاستشارية الدائمة (القارة) للمغرب العربي، وهي هيئة دائمة للتعاون الاقتصادي، أنشئت بموجب بروتوكول أقره الوزراء في اجتماعهم الأول، ولم يكن لها مقر إلى أن تقرر في ١٩٦٦ أن يكون مقرها تونس. وتضم مندوبا دائما (قارا) عن كل من الدول الأربع الأعضاء، وتعمل كجهاز استشاري لمؤتمر وزراء الاقتصاد للدول الأعضاء يقدم مشورته بالنسبة لمختلف الشؤون الاقتصادية والقطاعية، بغرض التوصل إلى قرارات عملية. كما تشرف على اللجان القطاعية المتخصصة. وتعتمد في دراساتها على خبراء أجانب، وتستعين بعدد من الموظفين لم يتجاوز عددهم الخمسين.

(٣/٢) كما قرر المؤتمر إنشاء "المركز المغربي للدراسات الصناعية" كان مقره طرابلس عند إنشائه في ١٩٦٧، ثم انتقل إلى طنجة عند انسحاب ليبيا في ١٩٧٠. ويتولى

إعداد دراسات حول التنمية الصناعية على أساس المنطقة أو القطاع، للدول الأعضاء، مع الأخذ بالاعتبار خطط التنمية لهذه الدول، أو حول مشاريع صناعية محددة تقوم بها اللجنة الاستشارية منفردة أو بالاشتراك مع اثنتين أو أكثر من الدول الأعضاء. وقام المركز بدراسة تكاليف التمويل ومدى الجدوى لعدد من الأنشطة قامت بإعدادها الدول الأعضاء أو منظمات دولية. وفي حالة ثبوت جدوى إحدى الدراسات تتكون لها لجنة من الدول الأعضاء لتعمل على تنفيذها. وقام المركز بعدة دراسات في مجالات صناعة الآلات والمعدات، والصلب، وإمكانيات مقاولات الباطن في فروع الصناعات الميكانيكية والكهربائية، ومكونات الأدوات الكهربائية المنزلية وصناعة وإصلاح الآلات والمعدات الزراعية على مستوى الإقليم، وصناعة المنتجات الصيدلانية، إضافة إلى دراسات تحلية مياه البحر والتدريب المهني وتوحيد المقاييس، ...إلخ.

(٤/٢) أنشئ عدد من **اللجان المتخصصة** تعمل تحت إشراف اللجنة الاستشارية، وبلغ عددها ما بين ١٩٦٥ و ١٩٧٥ تسع عشرة لجنة، تشمل أربع لجان في قطاع النقل، للنقل الجوي، والسكك الحديدية، والنقل البري، والنقل البحري (ومقرها تونس)، واللجنة المغربية لتنسيق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وكان من أهم إنجازاتها إنشاء خط هاتف مباشر بين العواصم الأربع، واللجنة المغربية للسياحة، اللجنة المغربية للتأمين وإعادة التأمين (مقرها الرباط)، واللجنة المغربية للاستخدام واليد العاملة، واللجنة المغربية للصناعة، واللجنة المغربية للحلفاء، واللجنة المغربية لتنمية تربية الماشية، واللجنة المغربية لمواد الصيدلة، واللجنة المغربية للطاقة الكهربائية، واللجنة المغربية لتوحيد المقاييس، واللجنة المغربية للتنسيق الإحصائي والمحاسبة القومية، واللجنة المغربية للدراسات والأبحاث الإدارية. غير أن هذه اللجان سرعان ما تقاعست في أعمالها. وظل الجهاز المعاون الأساسي هو "المركز المغربي للدراسات الصناعية"

(٥/٢) **مشروع الرباط:** طلب الوزراء في اجتماعهم في ١٩٦٧ وضع برنامج تنسيقي لخمس سنوات يؤدي إلى تكامل اقتصادي مغربي، يشمل:

- تحرير التجارة الإقليمية بمعدل ثابت، وتقليص القيود الكمية على الواردات من دول المجموعة.
- تنسيق إجراءات الحماية إزاء البلدان الأخرى، خارج المجموعة.
- زيادة التجارة المغربية للمنتجات الزراعية.
- إقامة جهاز متعدد الأطراف للمدفوعات من أجل تشجيع التجارة الإقليمية.
- إعداد قائمة بالصناعات التي يحظر على كل بلد إنشاؤها فوق أراضيها إلا بعد التشاور مسبقا مع الأعضاء الآخرين. وعند إنشاء هذه الصناعات يتحتم على البلدان المغربية الأخرى اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية منتجاتها من المنافسة الأجنبية.

وأعدت اللجنة الاستشارية البرنامج المطلوب، وفقا لهذه الأسس وعرف باسم "مشروع الرباط". غير أن مؤتمر الوزراء في ١٩٧٠ رفض هذا البرنامج.

(٦/٢) **تطور العمل**: وخلال الفترة حتى ١٩٧٥ لم يحدث أي تقدم في مجال التبادل التجاري أو التنسيق الصناعي. فلجأت كل دولة منفردة إلى محاولة التنمية بأسلوبها الخاص. ففتحت تونس اقتصادها لرأس المال الأجنبي في الصناعات الصغيرة والمتوسطة والسياحة. وسعت الجزائر إلى إقامة صناعات كبيرة نسبيا، بينما أعادت المغرب هيكلة قطاعها الزراعي لتلبية الحاجات الأوروبية، مما أدى إلى ارتفاع نسب الطاقات المعطلة، وزيادة تبعية دول الإقليم للاقتصاد الرأسمالي الغربي. وبدلا من التنسيق المطلوب تجاه الجماعة الأوروبية مضت كل دولة في طريقها تسعى لتحقيق روابط خاصة لها مع تلك السوق. وهو ما أفضى إلى مجموعة من اتفاقيات الانتساب المغربية للجماعة في ١٩٧٦.

وانعقد مؤتمر الوزراء في ١٩٧٥ بعد أن انضمت إليه موريتانيا. وطالب بإنشاء مشاريع صناعية مشتركة برأسمال مشترك تنتج للسوق الإقليمية. غير أن مشاكل عديدة اعترضت هذا الأسلوب، منها قضية توطين المشروعات المشتركة والتضارب بينها وبين المنشآت الوطنية المماثلة، وتفضيل الدول للمشروعات سريعة العائد. ورغم إعداد حوالي ٦٠ دراسة بهدف إقامة مشاريع صناعية مشتركة ومشاريع مواصلات ومصارف فإن الحصيلة ظلت محدودة. وهكذا فشل أسلوب التنسيق المسبق بين الصناعات. وأعقب ذلك

مرحلة من الصراعات السافرة وصلت حد الحرب التي أدت إلى ارتفاع كبير في معدلات الاستدانة الخارجية، وتراجع معدلات التنمية، وضعف العلاقات التجارية البينية داخل المنطقة، وبينها وبين باقي الدول العربية. وتوقف العمل بهذا التجمع في ١٩٧٩ عندما أعلنت الجزائر تجميد عضويتها فيه.

(٣) اتحاد المغرب العربي

جرت محاولة لإقامة وحدة ليبية تونسية بعقد "اتفاقية جربة" في عام ١٩٧٤، غير أنها لم تدم سوى أيام. كذلك أقيم "الاتحاد العربي – الأفريقي" بين المغرب وليبيا في ١٩٨٤ ولكن المغرب ألغاه خلال النصف الثاني من ١٩٨٧. وعقد في ١٩٨٣ اتفاق "الإخاء والوفاق" بين تونس والجزائر وموريتانيا، وبدأ الحديث في أواخر ١٩٨٧ عن تعزيزه وتوسيع نطاقه ليضم كلا من المغرب وليبيا. وتم في منتصف ١٩٨٨ استئناف العلاقات بين الجزائر والمغرب بعد قطيعة دامت أكثر من ١٢ عاما. وهكذا أصبح الجو مهيئا لتصفية العلاقات المغربية والاتفاق على التعاون الإقليمي بين الدول الخمس، وهو ما تم بعد تنازل ليبيا عن اقتراح بإقامة "تجمع الساحل العربي" من خلال انضمام شطري اليمن وجيبوتي وسلطنة عمان إضافة إلى سوريا والسودان وبلدان أفريقية إلى التجمع المغربي.

وأبرم رؤساء الدول الخمس في ختام قمتهم في مراكش في ١٩٨٩/٢/١٧ معاهدة إنشاء "اتحاد المغرب العربي"، الذي يستهدف تمتين أواصر الأخوة التي تربط الدول الأعضاء وشعوبها بعضها ببعض، وتحقيق تقدم ورفاهية مجتمعاتها والدفاع عن حقوقها وتعزيز روابطها بما يجسم التضامن الفعلي بين أقطار المغرب العربي ويتيح سيرها تدريجيا نحو تحقيق اندماج أشمل فيما بينها يكون سبيلا لبناء الوحدة العربية الشاملة، ومنطلقا نحو اتحاد أوسع يشمل دولا أخرى عربية وأفريقية. ولهذا فتحت عضوية الاتحاد للدول الأخرى "المنتمية إلى الأمة العربية أو المجموعة الأفريقية" بشرط قبول الدول الأعضاء ذلك.

ولهذا الغرض يجري العمل تدريجيا على تحقيق حرية تنقل الأشخاص وانتقال الخدمات والسلع ورؤوس الأموال فيما بينها، وانتهاج سياسة مشتركة بغرض:

◆صيانة استقلال كل من الدول الأعضاء، وتحقيق الوفاق بينها، وإقامة تعاون دبلوماسي فيما بينها على أساس الحوار.

◆وفي الميدان الاقتصادي: تحقيق التنمية الصناعية والزراعية والتجارية والاجتماعية للدول الأعضاء باتخاذ مختلف الوسائل، بما في ذلك إنشاء مشروعات مشتركة وإعداد برامج عامة ونوعية.

◆وفي الميدان الثقافي: اتخاذ ما يلزم لإقامة تعاون يرمي إلى تنمية التعليم بمختلف مستوياته وإلى الحفاظ على القيم الروحية والخلقية المستمدة من تعاليم الإسلام وصيانة الهوية القومية العربية، وإنشاء مؤسسات اجتماعية وثقافية ومؤسسات متخصصة في البحث تكون مشتركة بين الدول الأعضاء

(١/٣) البنيان المؤسسي

وتضمنت المعاهدة الأسس التي يقوم عليها البنيان المؤسسي للاتحاد، على أن توضع صيغتها النهائية خلال الأشهر الستة التالية، وهو ما تولته لجنة متابعة قضايا الاتحاد، وأقره اجتماع القمة الأول في أوائل عام ١٩٩٠ مع مراعاة إعطاء الأجهزة مزيدا من الفاعلية في عملها الوحدوي. ويتكون الإطار المؤسسي من الآتي[١٨٣]:

(١) **مجلس الرئاسة**: ويتألف من رؤساء الدول الأعضاء الذين يتناوبون رئاسته كل ستة أشهر. ثم تقرر في القمة الخامسة في نواكشوط، أواخر ١٩٩٢، تعديل المعاهدة ليكون الاجتماع سنويا. وله وحده سلطة اتخاذ القرار على أن تصدر القرارات بالإجماع.

(٢) **اجتماع الوزراء الأول** أو من يقوم مقامهم، ويعقد عند الضرورة.

(٣) **مجلس وزراء الخارجية**: ويتولى التحضير لدورات مجلس الرئاسة. وينظر فيما تعرضه عليه لجنة المتابعة واللجان الوزارية المتخصصة من أعمال.

(٤) **لجنة متابعة قضايا اتحاد المغرب العربي**: وتضم عضوا واحد لكل دولة من المختصين بشؤون الاتحاد. وتقدم نتائج أعمالها إلى مجلس وزراء الخارجية.

(٥) **لجان وزارية متخصصة** ينشها مجلس الرئاسة ويحدد مهامها. وأقرت القمة الأولى في أوائل ١٩٩٠ اقتراح أول اجتماع لوزراء الخارجية في أواخر ١٩٨٩ بتشكيل أربع لجان

هي لجنة الأمن الغذائي (وأعطيت لها أولوية أولى)، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية، ولجنة البنى التحتية الأساسية، ولجنة الموارد البشرية. كما تم الاتفاق على تشكيل لجنة لمتابعة التعاون بين الاتحاد المغربي والمجموعات الإقليمية العربية (المجلسين العربي، والخليجي) إضافة إلى التعاون مع الجماعة الاقتصادية الأوروبية ومنظمة الوحدة الأفريقية.

(٦) **الأمانة العامة للاتحاد** تتكون من ممثل واحد لكل دولة. وتمارس مهامها في الدولة التي تتولى رئاسة دورة مجلس الرؤساء وتحت إشراف رئيس الدولة الذي تتكفل دولته بتغطية نفقاتها. وقد منحتها المغرب فيما بعد مقرا في الدار البيضاء، لتتعرض مؤخرا إلى التقليص لأسباب مالية.

(٧) **مجلس شورى الاتحاد** ويتألف من عشرة أعضاء عن كل دولة يقع اختيارهم من قبل الهيئات النيابية للدول الأعضاء، أو وفقا للنظم الداخلية لكل دولة. ويعقد المجلس دورة عادية كل سنة وله أن يعقد دورات استثنائية بطلب من مجلس الرئاسة، ويبدي رأيه فيما يحيله إليه المجلس من مشاريع قرارات، كما له أن يرفع للمجلس ما يراه من توصيات لتعزيز عمل الاتحاد وتحقيق أهدافه. وعند اجتماع المجلس في أواخر ١٩٨٩ تم تأليف خمس لجان هي، لجنة الشؤون السياسية ولجنة التخطيط والمال والاقتصاد ولجنة الشؤون القانونية ولجنة الثقافة والتربية والإعلام ولجنة الشباب والشؤون الاجتماعية. ثم قرر مؤتمر القمة الأول في أوائل ١٩٩٠ زيادة عدد الأعضاء إلى ١٠٠ (٢٠ لكل دولة)، بينما قررت القمة السادسة في إبريل ١٩٩٤ زيادته إلى ١٥٠ (٣٠ لكل دولة). وتقرر اتخاذ الجزائر مقرا للمجلس.

(٨) **هيئة قضائية** تتألف من قاضيين اثنين عن كل دولة يعينهما رئيسها لمدة ست سنوات، وتجدد العضوية بالنصف كل ثلاث سنوات. ويختار من بينهم رئيس لمدة سنة واحدة. وتختص بالنظر في النزاعات المتعلقة بتفسير وتطبيق المعاهدة والاتفاقيات المبرمة في إطار الاتحاد والتي يحيلها إليها مجلس الرئاسة أو إحدى الدول الأطراف في النزاع أو وفقا لما يحدده النظام الأساسي للهيئة، الذي تقوم بإعداده الهيئة ويصادق عليه مجلس الرئاسة

ليصبح جزءا من المعاهدة. وتكون أحكامها ملزمة ونهائية. كما لها أن تقدم آراء استشارية في المسائل القانونية التي يعرضها عليها مجلس الرئاسة. واتخذت موريتانيا مقرا للهيئة.

إضافة إلى المؤسسات التي نصت عليها المعاهدة دعا الاجتماع الأول لمجلس الرئاسة في أوائل ١٩٩٠ وزراء الدفاع والخارجية إلى الاجتماع لوضع صيغة للتعاون في مجال الدفاع وتنسيق السياسة إزاء القضايا الدولية. وفي أواخر أغسطس ١٩٨٩ وقعت الاتحادات العمالية في كل من الدول الخمس الأعضاء الوثيقة التأسيسية لإنشاء "الاتحاد النقابي للمغرب العربي". وفي أواخر ١٩٩٠ قرر رؤساء المصارف المركزية إنشاء الاتحاد المغاربي للبنوك لتعزيز التعاون بين بلدان الاتحاد وحل إشكالات الصرف والإقراض والعمليات المصرفية من أجل ضمان حرية انتقال رؤوس الأموال والبضائع بين بلدان الاتحاد. كما قرر وزراء العمل والشؤون الاجتماعية إنشاء مركز مغاربي للتخطيط وتنمية الموارد البشرية، كما قرروا إنشاء جهاز مغاربي للتوظيف والتشغيل وتوحيد تشريعات العمل وتوظيفات في بلدان الاتحاد، ومعالجة أوضاع الجاليات المغاربية في أوروبا. كذلك قرر وزراء التربية إنشاء جامعة مغاربية في الجزائر وأكاديمية للعلوم في تونس (ثم اختيرت طرابلس مقرا لها) من أجل تنسيق وتوحيد برامج التعليم العالي في بلدان الاتحاد وسبل تعزيز التعاون في مجال التعليم الأساسي.

من جهة أخرى أوصى المجلس الأعلى المغاربي الأعلى للحديد والصلب في منتصف ١٩٩١ بإنشاء شركة مغاربية مختلطة لاستغلال المكورات الحديدية في موريتانيا، وهي أول شركة من نوعها في المغرب العربي. وكان من أوائل القرارات التي اتخذت في أوائل ١٩٩٠، قرار وزراء الطاقة بالموافقة على مشروع الربط بين شبكات الكهرباء للبلدان الأعضاء الخمسة، وعلى مشروع مد شبكة من خطوط أنابيب الغاز الطبيعي بين بلدان الاتحاد. وقد وضعت خطط لتحقيق الربط الكهربائي بين تونس والجزائر والمغرب، تنفذ بعد إنجاز الربط الكهربائي بين ليبيا وتونس بتمويل من الصندوق العربي للإنماء يبلغ ٥٠ مليون دولار، وبين ليبيا ومصر. وناقش مؤتمر عقد بالقاهرة في ١٩٩٥ مشروع الربط

الكهربائي بين بلدان المغرب العربي ومصر، للربط بين المغرب والمشرق العربيين تمهيدا للربط مع أوروبا عن طريق إسبانيا غربا وتركيا شرقا.

(٢/٣) الاتفاقيات الاقتصادية:

وكان من أوائل الخطوات التي أجريت قيام وزراء الداخلية باتخاذ عدة إجراءات تتعلق بحرية الانتقال وحق الإقامة في بلدان المغرب العربي الخمسة، وبتوحيد كافة التشريعات المتعلقة بالإقامة ورفع العوائق أمام حرية انتقال مواطني البلدان الخمسة. من جهة أخرى تم الاتفاق على دمج عمليات شركاتها الوطنية لخطوط الطيران كخطوة أولى نحو إقامة شركة مشتركة لبلدان الاتحاد. وخلال القمة الثالثة في الجزائر في منتصف ١٩٩٠ أصدر الرؤساء بيانا تعهدوا فيه بتسريع خطى التكامل الاقتصادي وإقامة علاقات اقتصادية متوازنة مع الجماعة الأوروبية. وصادقوا على خمس اتفاقات اقتصادية تتعلق: (١) بتبادل المنتجات الزراعية، (٢) اتخاذ إجراءات لمنع انتشار الآفات الزراعية، (٣) تشجيع الاستثمارات وضمانها، (٤) إنهاء الازدواج الضريبي، (٥) تأمين حرية انتقال تبادل البضائع والأشخاص بين البلدان الخمسة.

وتلا ذلك قيام وزراء التجارة بتكليف لجنة خبراء بوضع تنظيم موحد على صعيد التجارة الخارجية تحقيقا للوحدة الجمركية، تم على أساسه توقيع اتفاقية تجارية وجمركية تحدد قائمة المنتجات التي تتمتع بحرية النقل داخل بلدان الاتحاد وآليات التعويض عن الخسائر التي تترتب على تطبيق الإعفاء من الرسوم الجمركية. وفي منتصف ١٩٩١ دعا وزراء الاقتصاد إلى إنشاء مجلس تعاون جمركي والإسراع بتنفيذ قرار مجلس رئاسة الاتحاد باعتماد مبادئ وقواعد وحدة جمركية بين البلدان الأعضاء في الاتحاد. وأوصى الوزراء بالإسراع بتنفيذ الاتفاقيات الاقتصادية والمالية المبرمجة في إطار الاتحاد والعمل على الاستفادة المثلى من الإمكانات المتاحة في بلدان الاتحاد في مجال التجارة الخارجية، وتشجيع عمليات المقايضة قدر الإمكان. كما دعوا إلى إبرام اتفاقية لتنظيم تسوية المدفوعات الناجمة عن التبادل التجاري بين الأعضاء وإنشاء الآليات المناسبة للتنفيذ والاستفادة في ذلك من تجربة صندوق النقد العربي.

إلا أن أزمة الخليج الناتجة عن الاجتياح العراقي للكويت أظهرت انقساما في الآراء. فبينما وافقت المغرب على مشروع قرار القمة العربية الطارئة امتنعت الجزائر عن التصويت وتحفظت موريتانيا، في حين عارضته ليبيا وتغيبت تونس عن القمة أصلا. وظل الخلاف قائما مما أدى إلى مطالبة المغرب بتأجيل اجتماع مجلس الرئاسة المقرر له مارس ١٩٩١، بينما أصرت ليبيا على عقده وتخصيص قمة استثنائية لاحقة لأزمة الخليج. وتقرر في ذلك الاجتماع البدء بتنفيذ "استراتيجية التنمية المغاربية". وتلا ذلك صدور توصية المسئولين عن قطاعات النقل بتنفيذ مشروع لربط المدن الرئيسية في بلدان الاتحاد بقطار سريع في حدود عام ٢٠٠٥. غير أن تدهور الأوضاع الأمنية في الجزائر في منتصف ١٩٩١ حال دون عقد القمة الاستثنائية. ثم زادت الأمور سوءا بسبب اتخاذ ليبيا موقفا معاديا للاتحاد بسبب رفضه رفع الحصار الذي فرض في إطار أزمة لوكيربي. ومع ذلك أكد بيان القمة الخامسة حرص بلدان الاتحاد على استمرار الجهود لدفع العمل المغاربي المشترك وقيام اللجان الوزارية المنبثقة عن الاتحاد باتخاذ الإجراءات الاقتصادية والمالية لإعلان منطقة التبادل التجاري الحر في المغرب العربي. وعندما اجتمعت القمة السادسة للاتحاد في إبريل ١٩٩٤ بعد تأجيلها أكثر من مرة، شكلت لجانا لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنشيط التبادل التجاري وإقامة سوق مغاربية مشتركة وبحث العلاقات المغاربية-الأوروبية. وتم الاتفاق على إنشاء الوكالة المغربية للسياحة والشباب، والاتحاد المغربي للرياضة.

(٣/٣) تعثر مسيرة الاتحاد:

غير أن عودة مشكلة الصحراء أدت إلى بداية تعثر الاتحاد، فصرح وزير خارجية المغرب في بداية ١٩٩٣ أن وزراء خارجية الاتحاد متفقون على إعادة النظر في مشروع الاتحاد لبنائه على أسس أكثر صلابة، مشيرا إلى أن معاهدات وقعتها بلدان الاتحاد وهي غير قابلة للتنفيذ حتى ذلك الوقت[١٨٤]. ثم أعقب اعتقال الشرطة المغربية رجلين مسلحين جزائريين لتورطهما في مقتل سائحين إسبانيين في مدينة مراكش إلزام مواطني الجزائر بالحصول على تأشيرة دخول، ردت عليه الجزائر بإغلاق الحدود بين البلدين. وتصادف أن

شهدت تلك الفترة بحث انضمام مصر للاتحاد، فحضر وزير الخارجية المصري اجتماع وزراء الخارجية في أواخر ١٩٩٤ بصفة مراقب. وأدى تفاقم مشكلة الصحراء إلى طلب المغرب تجميد أنشطة اتحاد في أواخر ١٩٩٥ وهو ما رفضته الجزائر باعتبار أن مسألة الصحراء الغربية لا ترتبط بالاتحاد. ومما زاد الطين بلة اعتراف موريتانيا في أواخر ١٩٩٥ بإسرائيل واتفاقها على تبادل التمثيل الدبلوماسي معها، وهو ما ترتب عليه قرار ليبيا سحب اعترافها بموريتانيا كدولة عربية. وهكذا تغيب وزيرا خارجية ليبيا والمغرب عن اجتماع وزراء الخارجية في أوائل ١٩٩٦ لمناقشة الوضع الحالي للاتحاد وآفاقه المستقبلية. وأدى ذلك إلى قرار الأمانة العامة للاتحاد في أوائل ١٩٩٦ خفض عدد الموظفين في الأمانة بمقدار الثلثين لأسباب مالية.

وأدت التطورات الحادة في الجماعة الأوروبية نتيجة انضمام دول الجنوب الأوروبي (إسبانيا والبرتغال واليونان) إليها وموقفها من اليد العاملة المغتربة المغربية إلى أن تعمل دول الاتحاد المغربي في اتجاهين:

الأول سعي بعضها إلى مواصلة خط الحركة السابق الرامي إلى الالتحاق بالجماعة الأوروبية على نحو أو آخر. وقد تقدم المغرب فعلا بطلب انضمام إليها في ١٩٨٧/٧/٨، لم يلق قبولا إلى أن تحول في ١٩٩٤ إلى تفاوض حول اتفاقية شراكة منفصلة مع الاتحاد الأوروبي في إطار السياسية المتوسطية الجديدة التي وضعها الاتحاد الأوروبي[١٨٥]، ووقعها كل من تونس في ١٩٩٥/٧/١٧ والمغرب في ١٩٩٥/١١/١٤. ولم يبدأ الجانب الأوروبي النظر في تنظيم علاقاته مع ليبيا وموريتانيا على أسس مماثلة إلا مؤخرا.

الثاني الدخول معها في مفاوضات جماعية من أجل حل القضايا المشتركة، بما في ذلك اجتماعات مع دول الجنوب، إسبانيا وإيطاليا والبرتغال وفرنسا لمناقشة قضايا العمالة المغاربية فيها.

في الوقت نفسه بدأت مرحلة جديدة تقوم على تعزيز العلاقات الثنائية. وكان من أبرز ما تم في هذا الشأن ما اتفق عليه رئيسا وزراء كل من ليبيا والمغرب على تعزيز التعاون

بين البلدين وعقدهما في منتصف ١٩٩٨ عشرين اتفاقا في مختلف المجالات، وتعهدهما بدعم نشاطات الاتحاد المغربي والسعي إلى حل الخلافات التي تعوق بناءه على الجانب الآخر أعلن وزير الخارجية الجزائري أن ملف الصحراء الغربية سيستبعد عن العلاقات المغربية-الجزائرية، وأن الجهود تستهدف تطبيع العلاقات بين البلدين. وفي أواخو ١٩٩٩ أعلن الملك محمد السادس ورئيس تونس في لقاء بينهما عزمهما على تفعيل هياكل الاتحاد. ويساعد على إزالة أسباب التوتر التوصل إلى حل أنهي مشكلة الحصار المقروض على ليبيا.

ويلاحظ أن التجربة المغربية انطلقت من نظرة إقليمية منبتة الصلة بالإطار القومي، معتبرة أن ما يجري على الساحة العربية يخص "المشرق العربي" في المقام الأول[١٨٦]. وقد حاول الاتحاد المغربي أن يلعب دورا عربيا نشطا، عن طريق السعي إلى تعزيز العلاقات مع التجمعات الإقليمية العربية الأخرى، لا سيما مع المجلس العربي إلى أن تجمد، وبمحاولة التحرك في القضايا السياسية وعلى رأسها أزمة الكويت والأزمة الليبية وتسوية قضية الشرق الأوسط. غير أن تباين مواقف الدول الأعضاء من الكارثة الخليجية أدى إلى فتور في علاقات دول الخليج معها. وهكذا يمكن القول أن الأثر البارز للمجلس حتى الآن هو إيجاد منبر لحوار مغاربي وتنسيق بين دول الإقليم، ظلا مفتقدين منذ أمد بعيد. ولا يبدو أن المجلس أثبت جدارة تجعل الجماعة الأوروبية تنظر إليه بقدر كاف من الاحترام.

ويلاحظ أن الاتحاد المغربي له صفات مميزة، إذ أنه لا ينطلق من اختلاف مستويات التنمية فيه عن باقي الوطن العربي، بل هو أكثر تنوعا إذ يضم دولة من أقل الدول العربية نموا (موريتانيا) وأخرى لها الكثير من صفات دول الخليج (ليبيا)، وثالثة تجمع بين النفط وغيره من الموارد والمشاكل في آن واحد (الجزائر)، كما أن الحجوم تتفاوت، والروابط تضرب في أعماق التاريخ القديم، ولكنها تتهاوى أحيانا بفعل إيقاع المتغيرات المتلاحقة. وكما أسلفنا فإن المجلس الجديد لم يثبت أنه أفضل حالا من محاولات سبقته، وأنه هو الآخر مشغول بمساحة كبيرة من التماس بين مصالح أعضائه والعالم الخارجي، لا سيما

شمال البحر الأبيض المتوسط. وهو إذا استطاع أن ينهض على ساقيه، فسوف يميل إلى أن يوظف علاقاته الخارجية، التي تتبقى بعد التفاهم مع أوروبا الغربية، في كل الاتجاهـــات، عربية كانت أم أفريقية، ولعل هذا هو الذي جعله يُبقِي باب عضويته مفتوحا للفئتين. وقـــد دعيت مصر للانضمام كعضو منتسب إلى هذا التجمع، ويبدو أن هـــذا جـــاء فـــي إطـــار الترتيبات التي تم الاتفاق عليها ضمن منظمة الوحدة الأفريقية لإقامـــة جماعـــة اقتصاديـــة أفريقية تبدأ بتجمعات إقليمية. وبالتالي فهو لا يتطلع إلى إحراز قدر من التقدم يجعله مسئولا عن الإعداد لتقليص فجوة يمكن أن تقوم بينه وبين دول عربية أخرى، ولكن يتعين عليه أن يجري حساباته بالنسبة لكفاءة إعادة تخصيص الموارد في ضوء تقسيم للعمل ينشئه التكامل الإقليمي بين أعضائه ومع باقي الدول العربية. وعلى الرغم من المبادرات التـــي اتخـــذت للتنسيق مع أجهزة عربية أخرى، فإن كلا من تونس والجزائر والمغرب ظلت ممتنعة عـــن الانضمام إلى اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، كما كانت مشـــاركاتها فـــي المؤسســـات القومية تنطلق من المدخل المغاربي كوسيط بين القطر والتجمع القومـــي. ولعـــل للعـــامل الثقافي وللإخاء في الكفاح الوطني دور في هذا. ومع ذلك فعند أول بادرة نـــزاع تجـــري التضحية بالتكامل الإقليمي، وهو ما تكرر أكثر من مرة ومن أكثر من طرف.

ثالثا – مجلس التعاون لدول الخليج العربية

شهدت منطقة الخليج في أواخر الستينات استرداد أهلها لاستقلال الإمارات التي ظلـــت أمدا طويلا نهبا لقوى الاستعمار. ولذلك قوي الأمل بأن تتمكن الإمارات التسع في الجنـــوب العربي من إقامة اتحاد يضمها هو "اتحاد الإمارات العربية" لتنشأ دولة تضم إلـــى جـــانب الإمارات السبع التي قبلت مبدأ الاتحاد فانضمت إلى دولة الإمارات العربية المتحدة، كـــلا من البحرين (المكونة من ٣٦ جزيرة) وقطر، حيث كانت الكويت قد سبقتها إلى الاستقلال، بينما بقيت عمان بعيدا عن هذه المحاولة، ورفضت ما عرض عليها فيما بعد مـــن إمكـــان الانضمام للاتحاد الناشئ. بعبارة أخرى فإن النزعة نحو الوحدة الخليجية كانت تمثل نوعـــا من الرغبة في الخروج بكيان متماسك، يستطيع الانضمام إلى الوطن العربي الكبير كعضو فاعل. أي أن محاولات التوحد لم تأت نتيجة شعور بانفراد المنطقة بأوضاع تجعلها تختلف

عن باقي الوطن العربي، بل رغبةً في إزالة الخصوصيات السلبية التي قد تعوق التقارب معه.

غير أن التميز الذي ظهر فجأة مع الطفرة النفطية أنشأ شعورا بالخصوصية الإقليمية ليس فقط على مستوى دول المنطقة، بل وأيضا لدى بعض المفكرين داخلها وخارجها. وعلى الرغم من التوجه القومي الذي كان العراق يحمل لواءه، فقد دعا إلى عقد أول مؤتمر يضم وزراء التجارة للأقطار العربية الخليجية في ١٩٧٧/١٠/٢ في بغداد، صدر عنه بيان ختامي تضمن ما يلي(١٨٧):

"إن المقومات والدواعي الاقتصادية كافة، اللازمة لقيام تعاون مثمر ومفيد تتوافر بشكل جيد يدعو للنظر بكل ثقة وتفاؤل إلى إمكانية قيام مجموعة إقليمية عربية متكاملة – في منطقة الخليج العربي – تعتبر من أغنى اقتصادات العالم الثالث، [التأكيد من جانبنا] وتمثل ركيزة أساسية من ركائز التكامل الاقتصادي العربي الشامل. فالمنطقة الخليجية مجتمعة تمتلك الإمكانات المادية والبشرية والمالية، بما في ذلك الثروات الزراعية والمعدنية الكبيرة الحجم والمتنوعة، وتتوافر لديها الروابط القومية والدينية واللغوية والتاريخية، وتقارب عادات شعوبها وتقاليدهم كما تتقارب بنياتها الأساسية ومراحل نموها الاقتصادي والاجتماعي وترتبط بروابط سكانية وإقليمية واسعة، تهيئ الظروف كافة لإعادة المنطقة إلى سابق عهدها المزدهر، مما يخلق منها قوة اقتصادية هائلة تمتلك القدرات على الصمود في مجال المساومة مع التكتلات الاقتصادية الأجنبية والشركات الدولية النشاط نتيجة ما يتهيأ لها كمجموعة متكاملة من إمكانات لإقامة الصناعات المتطورة والكبيرة الحجم ذات التكلفة المنخفضة والنوعية الجيدة".

وتلخص هذه الفقرة المقومات التي تساق عادة لتبرير إمكانية إقامة تكامل إقليمي ناجح. غير أن المهم فيها أن العراق أراد أن يستغل الغنى الذي تحقق للإقليم، لكي يسيطر عليه بحكم ثقله البشري وتعدد موارده ثم يجعل منه قاعدة للانطلاق منها إلى السيطرة على النظام

العربي كله، واضعا في اعتباره تعديل الأوزان النسبية لصالحه حتى يتمكن من الاستيلاء على دور القيادة الذي كان معقودا لمصر (إلى أن تولت زيارة السادات للقدس بعد شهر من المؤتمر المذكور إعطاء الفرصة لعزل مصر بالكامل، وهو ما تحقق في القمة العاشرة في بغداد). ولعل هذا السبب بالذات هو الذي جعل دول الخليج الست تبادر، بمجرد انشغال العراق بالحرب مع إيران، إلى إقامة ناد مغلق عليها، مستبعدة احتمال انضمام العراق، هو "مجلس التعاون لدول الخليج العربية"، مؤكدا خصوصية أشد لدول المنطقة، ولا يسعى بالضرورة إلى أن يكون نواة أو ركيزة لتكامل عربي شامل، وإن ساعد على تولي أكبر أعضائه، وهو المملكة السعودية، الدور الذي كانت ترنو إليه العراق، وهو تزعّم التجمع الإقليمي، وقيادة النظام العربي ولكن دون دفعه إلى تكامل شامل.

وتتضح توجهات المجلس مما جاء على لسان أمينه العام السابق، الأستاذ عبد الله بشارة، في لقاء عقد مع منتدى الفكر العربي في ١٩٨٥، حول تجربة المجلس. فقد استهل حديثه[١٨٨] بانتقاد ما أسماه "**الوحدة على الطريقة الشامية**" وهو تعبير يقصد به الوحدة التي دعت إليها سوريا وأقامت أول تجربة لوحدة اندماجية بين قطرين قائمين فعلا، واستشهد بحدوث الانفصال على عقم المنهج الاتحادي للتكامل. وأكد حقيقةً لا زالت قائمة حتى الآن، وهي أن "مأساة الدول العربية الآن هي عدم وجود حد أدنى للانهيار والتصدع في علاقاتها ببعض، الأمر الذي ولد غياب الخط الأسفل الذي يمكن السياسي والمواطن من التكهن". ولكنه استطرد من ذلك إلى دعوى مفادها أن "**التعاون الإقليمي** هو الرد الذي يتلقف الانحدار العربي السياسي، وينتشله من الهبوط". وبشّر بأن هذا الأسلوب العقلاني سوف يسود الوطن العربي، مؤكدا أن بذرة التعاون الإقليمي التي غرسها المجلس الخليجي بدأت تثمر في دفع محاولات المغرب العربي ووادي النيل (التي انهارت بعد ذلك بقليل) واليمنين (التي تحولت أخيرا إلى وحدة على الطريقة الشامية... وتمكنت من تجاوز مخاطر الانفصال)، وأن "نَفَس" المجلس يتجلى في داخل هذه المحاولات. وتحقق هذا بشكل مختلف إذ أن قيام مجلس الاتحاد المغربي في فبراير/شباط ١٩٨٩ صحبه ظهور مجلس آخر في نفس الوقت هو مجلس التعاون العربي، الذي انزعج له أهل الخليج، وهو ما يعني أن

الترحيب بالتعاون الإقليمي له حدود لا يتجاوزها. وعلى أي حال فإن كارثة الخليج أدت عمليا إلى تجميد المجلس الأخير.

ومن حيث التوجهات الخاصة للمجلس، أشار الأستاذ بشارة إلى عدد من الأمور:

- "في مجلس التعاون لم يكن هم أعضائه كيف تقوّي علاقاتها بالمؤسسات العربية، وإنما كيف تستفز هذه المؤسسات". والمعنى الواضح هو أنه بدلا من بعث الحياة في المؤسسات القومية، رؤى ضرب نموذج ناجح أمامها يستفزها للمحاكاة. وهذا منهج تبريري لا يعني سعيا جادا إلى إزالة المعوقات من أمام المؤسسات القومية، والتي كان من بينها عزوف دول الخليج عن دعمها، إلى حد أن أعلنت الكويت انسحابها من مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، وهي التي كانت أول المصدقين على اتفاقيته التي عقدت قبل حصولها على الاستقلال، وتتبعها حاليا دولة الإمارات.
- قيام المجلس بخدمة للأمة العربية "كخطوة وحدوية كبيرة" من خلال دوره كعامل استقرار في المنطقة، حيث أساس الوحدة هو إبعاد القوى الأجنبية. وأشار إلى ما ورد في البيان الختامي لقمة ١٩٨٢ من استهداف "بناء القوة الذاتية للدول الأعضاء والتنسيق بينها بما يحقق اعتماد دول المنطقة على نفسها في حماية أمنها والحفاظ على استقرارها" واتخذ هذا شكل مناورات "درع الجزيرة"، ولكن الدرع لم يصمد، وكان التوجه الذي بدا منذ أول لحظة في كارثة الخليج هو استعداء القوى الأجنبية.
- الدور الثالث للمجلس كان في رأيه الاتفاق على تحقيق التضامن العربي وإزالة الخلافات بين الدول العربية الشقيقة ونبذ الفرقة، وهو دور لا يحتاج إلى مجلس خلص لأدائه، لا سيما وأن المؤسسات القومية والعلاقات الثنائية هي الأطر المناسبة للحركة. بل إن وجود المجلس لم يحل دون استخدام القوة المسلحة في خلافات تفجرت مؤخرا بين بعض أعضائه. فضلا عن أنه في ظله تعذر استعادة التضامن القومي.
- الجانب الرابع، هو ما أطلق عليه "إطار التنمية الاقتصادية والزراعية والاجتماعية" وما تم التوصل إليه من إستراتيجية موحدة في المجالات الصناعية والزراعية والاستثمارية. وكان رده على التساؤلات حول مغزى إقامة تكامل إقليمي أو اتخاذ قرار

باستثمار قطري بعيدا عن الإمكانيات العربية الكلية، هو أن المشروعات المشتركة لـــم تلق الاهتمام الواجب على المستوى العربي رغم تصديق خمسة من أعضـــاء مجلــس التعاون على الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية مـــن بيـــن ١٤ دولـــة عربية صادقت. ومرة أخرى نلاحظ التشديد على منهج المشاريع المشتركة في التعامل على مستوى الوطن العربي، والعزوف عن منهج الوحدة الاقتصادية على الرغم مـــن أن دول المجلس أخذت به فيما بينها حينمـــا وضعـــت فـــي ١٩٨١/١١/١١ اتفاقيـــة اقتصادية موحدة أصبحت نافذة من ١٩٨٣/٣/١[١٨٩].

وقبل أن نتناول مدى كفاية هذه المبررات لإثبات أن المجلس هو "خطوة وليس عقبـــة" في طريق ما أسمي "الوحدة العربية" المطلقة دون تعريف، شاميا كان أم خليجيا، نذكـــر أن رئيس منتدى الفكر العربي، سمو الأمير الحسن، شارك الأستاذ بشارة مشاعر عدم الرضـــا بأحوال العرب وأضاف "ولا تقل خيبة أملنا في العمل العربي السياسي المشترك عنها فـــي التصدي لقضايا التنمية والتطور في العالم العربي. فقد وضعـــت إســـتراتيجيات للتكـــامل الاقتصادي والتكافل الاجتماعي بين الدول العربية. ولولا نفحات خير من هنا وهناك، لغدت هذه الاتفاقات حبرا على ورق. وليس من مصلحة قطر، أو أقطار عربية بعينها، الانكفاء أو الانطواء على النفس، واتخاذ موقف اللامبالاة من الفجوة القائمة بين الغنـــي والفقـــر فـــي المجتمع الواحد أو في المجتمعات المتقاربة. في هذا المجال لا بد أن يعود الفكر العربي من حيث بدأ [التأكيد من جانبنا] ... ولا بد أن تبعث إستراتيجية عقد التنميـــة العربيـــة حيـــة فاعلة". وكان في هذا تعبير صريح عن أن ما يصنع التكامل على المستوى القومي، ليـــس انشغال "أهل اليسر" بقضايا أغنى اقتصادات العالم عن هموم باقي الوطن العربي، بل هـــو ضرورة تقليص الفجوة التنموية وفق ما نصت عليه إستراتيجية العمل الاقتصادي العربـــي المشترك وميثاق العمل الاقتصادي القومي. ولعل هذا يشكل قاعدة تكفي لتوضيـــح طبيعـــة ردود الفعل التي سادت بعض مناطق الوطن العربي إزاء دعوة العرب والغرب معا للدفـــاع عن استبقاء ثروات منطقة لأهلها الذين لم يقف سعيهم عند حد الاستقلال بإدارة شؤونها، بل وأشفعوا ذلك بالعمل على تحجيم المؤسسات القومية والحد من دورها. ودون دخـــول فـــي

تبرير أو تجريم هذا التصرف، نكتفي بما يعنيه هذا التفسير من عجز هذا التجمع الإقليمي عن اكتساب مصداقية كرافد لا رافض للعمل القومي المشترك. بل إن التوتر الذي ساد خلال عام ١٩٩٢ نتيجة محاكاة النمط العراقي بإثارة قضايا الحدود، إضافة إلى قصور الجانب الأمني الذي تردد أنه المبرر الأساسي لإقامة المجلس، والتردد الواضح في تطبيق الشق الأمني لإعلان دمشق، يحيط جدوى المجلس بالكثير من علامات الاستفهام. وفي هذا الإطار لم يكن من الغريب أن تتطور اتفاقيات الصلح مع إسرائيل إلى هرولة لنوع آخر من التعاون الإقليمي.

وتحدد المادة الرابعة من النظام الأساسي للمجلس أهدافه في الجانب الاقتصادي في الآتي[١٩٠]:

- تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولا إلى وحدتها.
- تعميق وتوثيق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها في مختلف المجالات.
- وضع أنظمة متماثلة في مختلف الميادين، بما في ذلك الشؤون التالية:
  الشؤون الاقتصادية والمالية – الشؤون التجارية والجمارك والمواصلات – الشؤون التعليمية والثقافية – الشؤون الاجتماعية والصحية – الشؤون الإعلامية والسياحية – الشؤون التشريعية والإدارية.
- دفع عجلة التقدم العلمي والتقني في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وإنشاء مراكز بحوث علمية وإقامة مشاريع مشتركة، وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها.

الاتفاقية الاقتصادية الموحدة

ثم جاءت "الاتفاقية الاقتصادية الموحدة" (وهي تسمية مختلفة لاتفاقية وحدة اقتصادية لدول المجلس) لتحدد المنهاج الذي يتبعه المجلس في مختلف الجوانب الاقتصادية، حيث تناولت قضايا التبادل التجاري، وانتقال الأموال والأفراد وممارسة النشاط الاقتصادي،

والتنسيق الإنمائي، والتعاون الفني، والتنسيق البترولي والصناعي والزراعي ودعم المشروعات المشتركة، والنقل والمواصلات، والتعاون المالي والنقدي، والتعاون الجمركي، والإسكان والشؤون البلدية، والتعاون والتنسيق في مجالات الاتصالات. وتعكس الاتفاقية الرغبة في الاستفادة من تكامل الأسواق القطرية لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه جميع هذه الدول وهو تنويع اقتصاداتها وتقليل الاعتماد على مصدر واحد للدخل. وبدأ تنفيذ بعض مواد الاتفاقية اعتبارا من مارس ١٩٨٣، بالنسبة إلى إلغاء الرسوم الجمركية على منتجات دول المجلس الوطنية الزراعية والحيوانية والصناعية ومنتجات الثروات الطبيعية إذا صحبتها شهادة منشأ، دون اشتراط وجود وكيل محلي. وتمنح تسهيلات لمرور البضائع بطريق العبور (الترانزيت)، وكذلك لمختلف وسائط النقل بالتنقل داخل دول المجلس. ورغم أن الاتفاقية حددت خمسة أعوام لاستكمال الاتحاد الجمركي، فإن هذا لم يتحقق حتى الآن[١٩١]، وتوقف الأمر عند وضع حد أدنى للرسوم قدره ٤ % وحد أعلى قدره ٢٠ %، تمهيدا للقيام بالتحصيل المشترك للرسوم التي جرى الاتفاق عليها في ١٩٩٩ للشروع في إقامة الاتحاد الجمركي في مارس ٢٠٠١.

وفي مجال تحقيق وتعميق المواطنة وتحقيق المساواة بين مواطني دول المجلس، تقرر السماح لمواطني دول المجلس الطبيعيين والاعتباريين بممارسة العديد من الأنشطة الاقتصادية في عدد من المجالات، وكذلك بحق ممارسة عدد من المهن وفق ضوابط محددة، كما تقرر السماح لجميع الحرفيين من المواطنين بمزاولة حرفهم ببقية الدول الأعضاء، والسماح لمواطني دول المجلس بممارسة تجارة التجزئة (١/٣/١٩٨٧) وتجارة الجملة (١/٣/١٩٩٠)، وبتملك العقار، وتملك أسهم شركات المساهمة ونقل ملكيتها، والسماح للمستثمرين بالحصول على قروض من بنوك وصناديق التنمية الصناعية بالدول الأعضاء، ومساواة المواطنين في المعاملات الضريبية مع معاملة المواطنين.

واتجه المجلس إلى تبني سياسات عامة تشكل الإطار المقبول لتوجهات الدول الأعضاء كمرحلة أولى نحو توحيد السياسات. وتضمّن هذا:

◆إقرار وثيقة أهداف وسياسات خطط التنمية.

- السياسة الزراعية المشتركة.
- الإستراتيجية الموحدة للتنمية الصناعية.
- اتفاقية التعاون بين الدول الأعضاء في مجلس التعاون والجماعة الاقتصادية العربية.
- التنسيق المستمر والتعاون البناء لتنسيق سياسات دول المجلس وشـركاتها البترولية الوطنية في مجال تسويق المنتجات البترولية في الأسواق العالمية، وتفـادي التنافس الضار.

وفي مجال البنى الأساسية تركز الجهد في دراسة وسائل تطويرها لتحقيـق تشابك المصالح بين دول المجلس، بما في ذلك شبكات النقل البري والاتصالات وربـط شـبكات الضغط الكهربائي العالي، ودراسة إنشاء خط سكة حديد وربط مراكز الحاسب الآلي. كذلك اهتمت دول المجلس بإنشاء عدد من المشروعات المشتركة، وبتوسيع قاعدة المساهمين في عدد من الشركات المساهمة بدول المجلس، والعمل على إشراك القطاع الخاص، وقـامت أمانة المجلس بإنجاز دراسة عن الجانب المؤسسي والتنظيمي للمشاريع المشتركة، تتنـاول القضايا المتعلقة بالتوطين والتمويل والحوافز اللازمة لتنشيط الاستثمار في هذه المشـاريع. كذلك أقيمت مؤسسات مشتركة منها مؤسسة الخليج للاستثمار في الكويت، وهي تشـارك في ١٨ مشروع إنتاجي وتقوم بدراسة مشاريع أخرى.

ويسعى المجلس إلى التوصل لاتفاق في عدد من الأمور الأخرى، منها:
- إصدار قانون جمركي موحد لدول المجلس.
- تنسيق السياسات النقدية، والاتفاق على "مثبّت" peg مشترك لعملات دول المجلس.
- السماح بممارسة جميع الأنشطة والمهن لجميع مواطني دول المجلس.
- السماح للبنوك التجارية لدول المجلس بفتح فروع لها في الدول الأعضاء.
- تقريب الحوافز الرئيسية المقدمة للقطاع بدول المجلس.

وهكذا فإن المجلس يحاول بناء وحدة اقتصادية إقليمية. ونظـرا لأن قضيـة تحريـر التجارة لم تكن ذات وزن كبير في دول لا تعتمد كثيرا على الرسوم الجمركية، فقد اتجـه التفكير مباشرة إلى تحقيق حرية انتقال عناصر الإنتاج، وخاصة الأفراد، وهو أمر كـانت

دول المجلس تتحفظ عليه في النطاق القومي. ومع ذلك اتضحت صعوبة الوحدة النقدية، التي ظن كثيرون أنها يمكن أن تبدأ في هذه المنطقة.

ويدور حوار حول مغزى هذا النوع من التكامل الإقليمي بالنسبة إلى التكامل القومي وهل هو جدير بالتأييد أو بالرفض أو بالقبول المشروط. غير أن السؤال الذي يتطلب الإجابة أولا هو: هل التكامل الإقليمي المعين يمثل خطوة متقدمة على طريق التكامل (الوحدة) على النحو الذي ترحب به مواثيق العمل العربي المشترك على المستوى القومي ؟ فإذا كان هذا صحيحا، هل يعني هذا أن الدول الأعضاء سوف تحقق خطى تزيد الشقة بينها وبين باقي الوطن العربي، سواء من حيث سرعة النمو أو التكامل أو الاثنين ؟ وماذا أعد لمواجهة مثل هذا الموقف ؟ إذا نظرنا إلى التجمعات السابقة، وجدنا اختلافات تدعو إلى عدم التسرع في إصدار حكم عام على المنهج، قبل أن ننظر إلى مؤدى كل تجمع بعينه على المدى البعيد. واضح أن التجمع الخليجي يشكل ما أطلق عليه البعض "نادي الأغنياء"، للتأكيد على وجود خاصية يمكن أن تزيد، على المدى البعيد، الفارق بينه وبين باقي المجتمع العربي، ليس فقط في مستوى الدخل، الذي سيظل لأمد غير قصير عماده النفط، بل بسبب ضرورة احتفاظ أعضائه بصفة "الاقتصاد عالي التصدير"، وإلا حدث انخفاض حاد في مستوى الدخل. فقطاع النفط يتميز بارتفاع القيمة المضافة فيه ليس فقط من حيث القيمة الكلية، بل كنصيب للفرد المشتغل فيه. لذا فإن أي قطاع جديد ينمّى على سبيل ما يسمى "تنويع مصادر الدخل" لا بد وأن يكون عالي القيمة المضافة، وهذا يعني أن يكون مبنيا على تكنولوجيا متقدمة لا تتاح حاليا إلا في العالم المتقدم، وأن يوجه ناتجه إلى السوق العالمية ليس فقط لتجاوز الحجم الاقتصادي طاقة السوق المحلية (الإقليمية) بل وأيضا لأنه يوجه إلى الإحلال محل قطاع تصديري هو النفط. والقضية أن الحسابات محدودة الأفق تشير إلى أن هذا ينشئ لدى دول الإقليم مساحة مشتركة مع العالم الخارجي، لا سيما الصناعي، تفوق ما يبدو مشتركا مع باقي العالم العربي. ويزداد الاقتناع بهذا المنهج في ظل المناهج التي تعطي المال العربي هالة ضخمة، فتبدو العلاقات العربية متمحورة حول نقل أموال في اتجاه واحد، دون أن ينشأ مقابل ذلك تعزيز للاقتصادات

المصدرة للمال. أما العائد على استثمارها، إن تحقق، فلن يكون بالضرورة أفضل من استثمارها في أي مكان آخر، بل لعل "التكافل" يقضي بأن يكون أقل، إن عاد لأصحابه أصلا. ومعنى هذا أن المنظور الذي يسود في هذا الإقليم هو الشعور بأن حجم المنافع المتبادلة من تكامل على المستوى القومي لا يبرر التضحية من أجله. وحتى مفهوم زيادة القدرة على التعامل المتكافئ ينظر إليه من المنطق الذي ردده الجميع، ودول العجز بوجه خاص، أن النفط هو مصدر القوة، فلا بأس أن تزاد قوته بحصره في يد أصحابه. ومن ثم يؤدي هذا المنطق إلى تأكيد استمراريته بذاته، حيث يتزايد تباين هياكل اقتصادات دول الإقليم عن باقي الوطن العربي وترتفع درجة اندماجها في الاقتصاد الرأسمالي العالمي من قاعدة عدم التكافؤ. وبالتالي فإن هذا الإقليم بتوجهاته السائدة غير قادر على إنشاء جسور عبر الفجوات التي تفصل بين هياكله الاقتصادية وباقي الوطن العربي، بما يجعل حركته التكاملية دافعا للنمو والتكامل على المستوى القومي. أكثر من ذلك أن نفس العوامل تضع حدودا على إمكانية تقدم التجمع ذاته نحو قدر أكبر من التكامل والتقدم نحو وحدة اقتصادية. فإلى جانب ما يحدثه تباين حجوم أعضائه من آثار انحسارية أثارت مشاكل عديدة حدت من سرعة تطبيق الاتفاقية الاقتصادية الموحدة، فإن تمسك كل دولة بما لديها من ثروات يمنع من العودة إلى المشروع الاتحادي القديم، أو من التقدم خطوة صادقة نحو وحدة دول الخليج، على الأقل وحدة بين الدول الأصغر، تجعل منها دولة أقوى، وعندئذ تكون قادرة على أن تسهم بشكل أفضل في مسيرة التكامل القومي، كدولة تبحث لنفسها عن إقليم.

هوامش الفصل العاشر

(١٧٩) أنظر مثلا، صص ٨٦٧-٨٧٦ من، 'دور العمل العربي المشترك في تحقيق التنمية المستقلة'. مرجع سابق، ١٩٨٧. أنظر أيضا، محسن عوض: 'محاولات التكامل الإقليمي'. صص ٢٧٥-٣٠٢ من، **الوحدة العربية، تجاربها وتوقعاتها**. مرجع سابق، ١٩٨٩.

(١٨٠) أنظر في تطور تجربة وادي النيل، حسني محمد برعي، علي عثمان أبو عفان: 'تجربة التكامل الاقتصادي بين السودان ومصر، كمدخل إقليمي للتكامل الاقتصادي والعربي'. بحث مقدم إلى، **المؤتمر الحادي عشر لاتحاد الاقتصاديين العرب**، ٣-٥ أكتوبر ١٩٨٩، الدار البيضاء، المغرب.

(١٨١) أنظر "موجز يوميات الوحدة العربية"، في أعداد متفرقة من **المستقبل العربي**. بيروت، لبنان.

(١٨٢) أنظر في تطور بدايات التجربة مثلا، صص ٢٣-٢٨ من، مصطفى الفيلالي: مصطفى الفيلالي: **المغرب العربي الكبير، نداء المستقبل**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، شباط ١٩٨٩. أنظر أيضا القسم الأول من، مجموعة باحثين: **وحدة المغرب العربي**. ندوة نظمها مركز الدراسات العربية المتوسطية ومركز دراسات الوحدة العربية ٣٠/١١-١/١٢/١٩٨٥. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، كانون الثاني/يناير ١٩٨٧.

(١٨٣) أنظر نص المعاهدة في، "اتحاد المغرب العربي، ملف خاص". العدد ٤٧، المجلد الرابع، آب/أغسطس ١٩٨٩ من **المنتدى**. منتدى الفكر العربي، عمان.

(١٨٤) أنظر "موجز يوميات الوحدة العربية"، مرجع سابق.

(١٨٥) أنظر مثلا، غازي حيدوسي: "التجربة المغاربية في مجال التنسيق والتكامل الاقتصادي". الفصل السادس من، **الجوانب المؤسسية والإدارية للتكامل الاقتصادي العربي**. مرجع سابق، ١٩٨٩.

(١٨٦) أنظر مثلا التصنيف الذي يتبعه، عبد الحميد براهيمي: **أبعاد الاندماج الاقتصاد العربي واحتمالات المستقبل**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، شباط/فبراير ١٩٨١.

(١٨٧) أنظر صص ١٩٩-٢٠٠ من، محمود عبد الفضيل: **النفط والمشكلات المعاصرة للتنمية العربية**. عالم المعرفة، الكويت، إبريل/نيسان ١٩٧٩.

(١٨٨) منتدى الفكر العربي: **تجربة مجلس التعاون الخليجي خطوة أم عقبة في طريق الوحدة العربية**. عمان ١٩٨٥.

(١٨٩) أنظر، عبد اللطيف يوسف الحمد: "المداخل الإقليمية للتكامل الاقتصادي العربي. تجربة مجلس التعاون لدول الخليج". بحث مقدم إلى، **المؤتمر الحادي عشر لاتحاد الاقتصاديين العرب**، ٣-٥ أكتوبر ١٩٨٩، الدار البيضاء، المغرب.

(١٩٠) أنظر، نايف علي عبيد: **مجلس التعاون لدول الخليج العربية، من التعاون إلى التكامل**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، شباط/فبراير ١٩٩٦. أنظر أيضا، محمد إبراهيم السقا: "مجس التعاون لدول الخليج العربية". الفصل الخامس من، محمد محمود الإمام (محرر): **الجوانب المؤسسية والإدارية للتكامل الاقتصادي العربي**. مرجع سابق، ١٩٩٨.

(١٩١) أنظر مثلا، ص ٤٧ من، الشيخ جميل إبراهيم الحجلان (أمين عام المجلس): "مجلس التعاون .. حاجة خليجية. صص ٤١-٥٠ من، **التعاون**، السنة ١٥، العدد ٥١، ربيع الأول ١٤٢١ هـ، يونيو ٢٠٠٠ م.

الفصل الحادي عشر

نظرة عامة إلى العمل المشترك ومستقبله

مقدمة

يتضح من العرض السابق لمختلف جوانب العمل الاقتصادي العربي المشترك أن الحصاد ظل هزيلا رغم تعدد المحاولات وكثرة المؤسسات والجمع بين المستويات الثنائية والإقليمية والقومية. فبعد فترة من التعاون الإقليمي في مختلف المجالات، وبخاصة المجال الاقتصادي، بدأ تصاعد التيار الوحدوي يدفع نحو إقامة وحدة اقتصادية عاجلة. غير أن التغيرات المستمرة في أوضاع الدول العربية، أحالت الجهود إلى محاولات لمواصلة السير على خطى عمل مشترك، اتضح عدم فاعليته رغم الاستراتيجية التي وضعت له. وهكذا نجد أننا أمام عدد من القضايا والتساؤلات التي تحتاج إلى تأمل قبل مناقشة احتمالات المستقبل. وإذا استعرضنا أدوات هذا العمل نجد أننا أمام قائمة طويلة جرت محاولة أو أكثر لتطبيق معظمها في المجتمع العربي. وكمحاولة لتبين صحة الدعاوى التي تعزو قصور الأداء إلى فوقية المحاولات التي أجريت وغياب الوحدات الأدنى المستفيدة الأولى من التكامل ومحدودية المجال الذي تشمله هذه الأدوات، نلخص هذه الأدوات في جدول (٣٢)، من ثم ننتقل لمناقشة أبعاد العمل المشترك وأساليبه في ضوء التجربة العربية، وبيان أهم دروس التجربة بالنسبة لتصويب حركة التكامل العربي في المستقبل. أما القسم الثالث فيتناول أهم موجبات التكامل الاقتصادي العربي على المستوى القومي، في ظل المناقشة السابقة، ومع الأخذ في الاعتبار التغيرات في البيئة العالمية. ويتناول القسم الرابع متطلبات تحقيق التكامل الذي تطرحه المناقشات السابقة. وأخيرا نقدم بعض المقترحات بالخطوات الواجب اتباعها لتوفير متطلبات تحقيق التكامل وفق المواصفات المبينة.

أولا – تصنيف أدوات العمل المشترك

إذا استبعدنا عملية التكامل المفضية إلى اندماج تام، فإن العمل المشترك يمكن أن يتناول صيغة أو أكثر من الصيغ التي تندرج تحت عنوان التكامل أو التعاون. وقد شهد الوطن العربي تطبيق أو محاولات تطبيق معظم أدوات العمل المشترك المصنفة في جدول (٣٢) حسب المجالات التي تتعلق بها، وذلك باستثناءات قليلة مثل توحيد التعريفة أو توحيد النقد. ويلخص الجدول بعض خصائص هذه الأدوات تضم، المستوى الذي تصدر عنه المبادرة باستخدام الأداة، ثم المستوى الذي يتأثر بها وما إذا كان التأثير يتم بصورة صريحة أو مستترة. وأخيرا درجة شمول الأطراف التي تتعلق بها الأداة. فاتحاد المدفوعات مثلا يتقرر على المستوى الأعلى (الحكومي) وتتأثر به الوحدات الاقتصادية على المستوى الأدنى على نحو مستتر، بمعنى أنها تستجيب لما يرجى من جعله وسيلة لتسهيل المبادلات دون توجيه مباشر لها بذلك. ويشمل ذلك جميع الوحدات الاقتصادية، بعكس بعض الأدوات التي ينصب أثرها على عدد محدود من الوحدات، أو التي تختلف الحدود التي تعمل فيها. ويوضح الجدول أن معظم الأدوات المشمولة تتولاها المصادر الحكومية وتصيب بتأثيرها الوحدات الأدنى بصورة مستترة.

جدول (٣٢) تصنيف أهم أدوات العمل الاقتصادي المشترك[١٩٢]

أدوات العمل الاقتصادي المشترك	مستوى المصدر	مستوى التأثير	طبيعة التأثير	درجة الشمول
(أ) التبادل التجاري				
١ – حرية تبادل المنتجات الوطنية	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٢ – الاتفاقيات التجارية الثنائية	أعلى/أدنى	أدنى/أعلى	صريح/مستتر	مختلف
٣ – حرية تبادل المنتجات الوطنية والأجنبية	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٤ – تنظيم التجارة العابرة واستخدام الموانئ	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٥ – تنسيق/توحيد سياسات الاستيراد والتصدير	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٦ – توحيد التصنيف الجمركي	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٧ – توحيد التعريفة والتشريع الجمركي	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٨ – إزالة العوائق والقيود الكمية	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٩ – توحيد أنظمة وسياسات النقل والترانزيت	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف

(ب) انتقال الأموال				
١٠ – تيسير المدفوعات الجارية	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
١١ – تمويل التجارة البينية	أعلى/أدنى	أدنى	صريح/مستتر	مختلف
(جـ) انتقال رؤوس الأموال				
١٢ – اتفاقيات وترتيبات انتقال رؤوس الأموال	أعلى	أدنى	مستتر	عام
١٣ – مؤتمرات المستثمرين ورجال الأعمال	أعلى/أدنى	أدنى/أعلى	مستتر	مختلف
١٤ – تحقيق ترابط أسواق رأس المال	أعلى/أدنى	أدنى	مستتر	مختلف
(د) انتقال العمال				
١٥ – حرية العمل والاستخدام	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
١٦ – توحيد تشريعات العمل والضمان الاجتماعي	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
(هـ) الإقامة وممارسة النشاط الاقتصادي				
١٧ – حرية الإقامة والتملك والإيصاء والإرث	أعلى	أدنى	مستتر	عام
١٨ – حرية ممارسة النشاط الاقتصادي	أعلى	أدنى	مستتر	عام
١٩ – حرية ممارسة المهن	أعلى/أدنى	أدنى	مستتر/صريح	عام/جزئي
٢٠ – توحيد تشريعات الضرائب والرسوم	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٢١ – تلافي الازدواج الضريبي	أعلى	أدنى	مستتر	عام
(و) تنسيق السياسات والتشريعات				
٢١ – تنسيق السياسات الاقتصادية (الأخرى)	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	محدد
٢٢ – تنسيق/توحيد التشريعات الاقتصادية	أعلى	أدنى	صريح	محدد
٢٣ – تنسيق سياسات المنافسة	أعلى	أدنى	مستتر	عام
٢٤ – تنسيق السياسات البحثية والتكنولوجية	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف

تابع جدول (٣٢)

أدوات العمل الاقتصادي المشترك	مستوى		طبيعة التأثير	درجة الشمول
	المصدر	التأثير		
(ز) التكامل النقدي				
٢٥ – إنشاء اتحاد مدفوعات إقليمي	أعلى	أدنى	مستتر	عام
٢٦ – تكامل العملات (تجميع الاحتياطيات – دعم ميزان المدفوعات – تحقيق قابلية التحويل)	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر/صريح	عام
٢٧ – تنسيق أسعار الصرف	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	عام

٢٨ – تنسيق السياسات النقدية	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	عام
٢٩ – تطوير "الدينار العربي" الحسابي	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	عام
٣٠ – توحيد النقد – إنشاء بنك مركزي إقليمي	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	عام
(ح) التمويل الإقليمي				
٣١ – المعونات المالية (بما في ذلك التكافل)	أعلى	أعلى	صريح/مستتر	محدد
٣٢ – صناديق تعويضية واجتماعية (هيكلية)	أعلى	أعلى/أدنى	صريح/مستتر	مختلف
٣٣ – إنشاء صندوق تنمية (للتمويل الميسر)	أعلى	أدنى/أعلى	صريح/مستتر	محدد
٣٤ – إنشاء بنك تنمية إقليمي (للتمويل التجاري)	أعلى	أدنى/أعلى	صريح/مستتر	محدد
٣٥ – ضمان الائتمان والاستثمارات الإقليمية	أعلى	أدنى/أعلى	صريح/مستتر	محدد
٣٦ – إنشاء شركات مشتركة التمويل أو قابضة	أعلى/أدنى	أدنى/أعلى	صريح/مستتر	محدد
(ط) العلاقات الخارجية				
٣٧ – عقد الاتفاقيات بصورة مشتركة	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	محدد
٣٨ – تنسيق السياسات تجاه رأس المال الأجنبي	أعلى	أعلى/أدنى	صريح/مستتر	مختلف
٣٩ – تنسيق المواقف في المحافل الدولية	أعلى	أعلى	مستتر	محدد
(ي) التكامل الإنتاجي				
٤٠ – تنسيق شبكات البنية الأساسية	أعلى	أدنى	صريح	جزئي
٤١ – المشروعات المشتركة متعددة الجنسيات	أدنى (بتدخل من أعلى)	أعلى/أدنى	صريح	جزئي
٤٢ – برامج للصناعات المتنامة	أعلى	أعلى/أدنى	صريح/مستتر	محدد/جزئي
٤٣ – التخطيط الإقليمي (المشترك بين الأقطار)	أعلى	أدنى/أعلى	صريح (عدا التأشيري)	عام
(ك) الترتيبات المؤسسية				
٤٤ – توحيد النظم والمصطلحات الإحصائية	أعلى	أدنى	مستتر	مختلف
٤٥ – اتحادات المنتجين أو المصدرين	أدنى	أعلى/أدنى	صريح/مستتر	محدد/جزئي
٤٦ – اتحادات عناصر الإنتاج (بما فيها المهنيين)	أدنى	مختلف	صريح/مستتر	مختلف
٤٧ – وكالات التسويق أو الشراء المشترك	أعلى (عادةً)	مختلف	صريح	جزئي عادةً
٤٨ – اتحادات المستهلكين	أدنى	أعلى	صريح/مستتر	شامل عادةً

٤٩ – مؤسسات مشتركة للبحث والتدريب	أدنى	أدنى	صريح/مستتر	جزئي
٥٠ – منظمات قطاعية متخصصة	أعلى	أعلى/أدنى	مستتر	جزئي

ثانيا – أبعاد العمل المشترك وأساليبه

(١) المنهج التكاملي

انساقت الجهود التكاملية العربية وراء ما وصل إليه الفكر الغربي، نظريا وتطبيقيا، من أفضلية بناء عملية التكامل الاقتصادي الإقليمي على أساس المنهج التبادلي الذي يسعى إلى إقامة التكامل من خلال الأسواق، وما يعنيه ذلك من تدرج يبدأ بأسواق السلع، ثم أسواق الخدمات وعناصر الإنتاج، انتقالا إلى مراحل متقدمة من تنسيق السياسات الاقتصادية وصولا إلى اتحاد اقتصادي ونقدي. وسرعان ما تبين أن هذا المنهج لا يلائم حالة الدول النامية، ومنها الدول العربية، وتحول الاهتمام إلى ما يسمى المنهج الإنتاجي التنموي، الذي يركز على تصويب الهياكل الاقتصادية بما يعيد بناء الأسواق ذاتها على نحو قادر على تحقيق التكامل المنشود، وهو ما يعني أن التكامل لا ينصرف إلى ما هو قائم من أسواق وهياكل بغرض إزالة ما يعترضها من اختلالات وما يقيدها من عوائق، بل لا بد أن يتوجه إلى البنيات المستقبلة والتمهيد للترابط بين ما تستحدثه من أسواق[١٩٣]. غير أن نقص التحليل النظري لهذا المنهج، بحكم كونه خارج اهتمام الدول المتقدمة صاحبة الريادة في تطوير الفكر الاقتصادي، أصاب تطبيقات هذا المنهج بقدر كبير من الغموض. فالدول الاشتراكية اعتمدت مبدأ "التعاون المتبادل" كأساس لبناء مجتمعاتها القطرية الاشتراكية، قبل أن تنتقل إلى الحديث عن تكامل فيما بينها ينشئ تقسيما اشتراكيا للعمل، وهو ما يعني تعميق التخصص بما يؤدي إلى تكثيف العلاقات التبادلية. أما الدول النامية فقد اكتفت باقتباس ما تجده مناسبا من أساليب للعمل المشترك، دون أن تملك مقومات إنجاحها.

وكان من الطبيعي أن تتحول جهود التكامل بذلك إلى عمل مشترك غير مترابط المراحل، وأن يأتي الحصاد هزيلا[١٩٤]. وكانت الأدوات التي تم الالتجاء إليها مستمدة أساسا من الاتفاقيات التي صيغت وفقا للمنهج التبادلي، بما في ذلك عمليات التنسيق القطاعي، خاصة الصناعي، أو محاولة تنسيق الخطط التي أوصى بها وزراء التخطيط في

إطار مجلس الوحدة. غير أن عدم وضوح أسس التنسيق، وما إذا كان مسبقا أو لاحقا، والتخوف من أن يتحول الأمر إلى تخطيط مركزي على المستوى العربي، حال دون إنجاز تقدم يذكر. ولحق هذا بالخطة القومية التي انصبت على مشروعات مشتركة في إطار استراتيجية العمل العربي المشترك. وهكذا ما زالت هناك حاجة لتطوير أساليب المنهج الإنتاجي، وتحديد مراحله. وبوجه خاص اعتماد الأسس التي يتم بموجبها ما أطلقنا عليه "التنمية التكاملية" تمهيدا للانتقال منها إلى "تكامل إنمائي". وفي غيبة هذا المفهوم العلمي بدا المنهج الإنتاجي بدوره عاجزا عن تحقيق تقدم يذكر، لتشهد التسعينات تصاعد الدعوة مرة أخرى للعودة إلى المنهج التبادلي، وإلى البدايات التي سبقت ذلك بحوالي نصف قرن.

(٢) دور المشروعات المشتركة

تمثل المشاريع المشتركة أداة للتعاون الإقليمي، كما أنها واحدة من أدوات المنهج الإنتاجي. وتضمنت التجربة نوعين من المشروعات: الأول عام تتفق الدول على تنفيذه بصورة مشتركة، يكون الدافع إليه تلبية احتياجات يتعذر تلبيتها قطريا، كما أنه يساعد على تغطية ثغرات تقوم في الروابط بين الاقتصادات القطرية. أما الثاني فهو خاص ويسعى إلى خلق فرص ملائمة لاستثمار موارد مالية تتجاوز الطاقات الاستيعابية المحلية نتيجة وجود وفرة مالية طارئة دفعت الأموال العربية للبحث عن فرص استثمارية في الخارج، حتى تتحول هذه الموارد إلى أداة لدعم التكامل العربي. وقد أثبتت التجربة أن متطلبات إنجاح هذه المشروعات تجعل منها عبئا على عملية التكامل أكثر من كونها عونا لها. واتضح أن المشكلة تكمن في قصور المقومات التي تحفز الادخار المحلي من ناحية، والتي توفر مجالا آمنا ومجزيا للاستثمار المحلي قبل الخارجي من ناحية أخرى. إضافة إلى ذلك فإن بعض الدول رأت في هذه المشروعات مخرجا من المناهج الأصيلة للتكامل، أي أنها تحولت إلى أداة لإيقاف التكامل. ورغم كل ما أحيطت به من اهتمام في شكل اتفاقيات ومؤتمرات تضم جميع الأطراف المعنية، فقد كانت الحصيلة محدودة، وانحصرت المشروعات العامة مؤخرا في عدد من المشاريع المخصصة أساسا للبنية التحتية يمولها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. ولذلك يظل صحيحا ما ذهبت إليه "الورقة الرئيسية"

المقدمة إلى مؤتمر القمة الحادي عشر من المبالغة في أهمية المشروعات المشتركة، خاصة وأنها لم تنطلق "من تصور عام ومنظم للترابطات الواجب إحداثها بين القطاعات والاقتصادات العربية من أجل تسريع التنمية في جانبها القطري أو القومي"(١٩٥). ومع ذلك لا تزال هناك بعض الآراء التي تنادي باعتماد الشركات العربية المشتركة كأداة للتنمية التكاملية(١٩٦). والواقع أن تجربة مجموعة الآسيان تشير إلى أن مشاريع الاستثمار الخاص المشترك لم تكن أحسن حظا من المشروعات العامة الكبيرة الموزعة على الدول الأعضاء. وقد اتجهت تلك التجربة إلى أسلوب أقدر على التعامل مع ظاهرة تدويل الإنتاج، وهو ما يسمى "التشغيل المشترك"، القائم على عقد اتفاقيات بين الشركات العاملة في الدول الأعضاء لطلب منتجات وسيطة تقوم منشأة في أحدها بإنتاجها، بما يحدث تشابكا إنتاجيا وتقاربا في مستويات التقدم(١٩٧).

(٣) دور التجمعات الإقليمية

صاحب التذبذب في الأداء التكاملي على المستوى القومي لجوء أقاليم عربية إلى إقامة تجمعاتها الإقليمية، متذرعة بأن ما يجمع أقطارها من خصوصيات يساعدها على قطع أشواط أكبر على درب التكامل مما استطاع التجمع القومي. ويختلف هذا عن القول بأن التجمع الإقليمي يعتبر بمثابة القاطرة التي تجذب باقي وحدات التجمع القومي إلى محاولة اللحاق به، على نحو ما حققته مجموعة الستة في الجماعة الأوروبية. وأيا كان الأمر، فإن التجمع القومي تحول بدوره إلى تجمع إقليمي بحكم أنه عجز عن جذب جميع الأقطار إليه. بل إن غالبية الأقطار التي تشكل التجمعين الإقليميين القائمين، الخليجي والمغاربي، رفضت أن تشارك في التنظيم التكاملي القومي، فظل بدوره إقليميا. وفي جميع الأحوال لم يحقق أي من هذه التجمعات قوة تجعل منه نواة قادرة على النهوض بأوضاع أقطار أخرى بما يمكنها من الانضمام إليه، ليتحول بذلك من المستوى الإقليمي إلى المستوى القومي العربي. بل إن مؤشرات التبادل البيني لكل منها لم تظهر تحسنا يعود إلى تكاملها يفوق ما يسود علاقاتها الابتدائية من روابط. فضلا عن ذلك فإن هناك حاجة لمراجعة الدعوى القائمة إلى المقولة النظرية بأن حظ تجمع معين من النجاح في التكامل يتوقف على مدى التقارب بين

مستويات النمو والتوافق بين هياكل أعضائه. فمثل هذه المقولة يمكن أن تصح إذا كنا بصدد دول بعضها متقدم والبعض الآخر متخلف. غير أنه داخل كل مجموعة لا يحول التباين بين أعضائها دون العمل على الأخذ بيد الأعضاء الأقل تقدما لتأهيلهم للانضمام إلى تجمع إقليمي استطاع تثبيت قواعد التكامل على نحو قادر على جذب الدول الأقل تقدما إليه. وقد أصبح هذا هو القاعدة التي تسير عليها الجماعة الأوروبية في توسع عضويتها المستمر. وبالنسبة لتجمع يتكون من دول نامية، تظل القدرة دائما محدودة على التوسع بسبب ضعف القدرة على تعميق التكامل بسبب محدودية حجم التجمع ذاته. أي أن الأساس هو تعزيز الجهود على المستوى القومي بداية حتى تتيح للأقاليم قاعدة تستطيع الانطلاق منها إلى مراحل أبعد إذا أرادت. وسوف نرى فيما بعد أن قضية الكتلة الحرجة تتدخل في جعل التجمع الأكبر هو الأقدر على التصدي لتحديات التنمية التكاملية.

٤) غلبة النزعة القطرية

وسواء تعلق الأمر بمناقشة الخطوات اللازمة لتحقيق التكامل أو بتنفيذ ما تم الاتفاق عليه منها، فإن ظاهرة تغليب المنظور القطري الضيق جعلت المصالح العائدة من التكامل تحظى بمستوى متدنٍ من التقدير. وعاب البعض على العرب هذا التمسك بالقطرية الذي مبعثه أن الدافع الأساسي للتكامل هو تعزيز التنمية، وأن التنمية هي بالأساس هاجس قومي. لذلك لم يكن غريبا أن ينص البند السابع من منطلقات استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك على "أن التنمية الشاملة تفيد حتما من المسيرة القطرية للتنمية، ولكنها تتسارع وتزداد صلابة ورشدانية إذا انطلقت الخطط القطرية من تخطيط إنمائي قومي". ولكننا لا يجب أن نغالي في وضع المنظور القومي كما لو كان متنافيا مع المنظور القطري. فالدافع لقطر معين للانضمام إلى تجمع معين هو الإدراك بأن ما يوفره هذا التجمع يعزز تحقيق مصالحه القطرية، طالما كانت صياغة هذه المصالح تلتزم جانب الرشاد. فالقضية ليست تفضيل ما هو قومي واتهام ما هو قطري بالقصور، بل لا بد من وضوح المدى الذي يتوافق فيه الجانبان، على الأخص في بدايات المسعى التكاملي. وتقوم فلسفة الأسلوب المرحلي للتكامل على أنه مع اتضاح حجم الفائدة التي يجنيها القطر من مشاركته في

التجمع، يصبح أكثر استعدادا لإعطاء وزن أكبر للمصالح القومية المشتركة، ولقبـــول مـــا يعود منها من نفع على الشركاء الآخرين. وقد كان هذا الأسلوب في التفكير هو الذي جعل من الاتحاد الأوروبي تنظيما تسوده روح الجماعية، وتتوافق فيه المصـــالح القطريـــة مـــع بعضها البعض.

٥) الضغوط لبناء تجمعات دخيلة

في ظل هذا التنازع بين النظرات القطرية والإقليمية، بدأت أطراف خارجية في العمل على بناء تجمعات تربط أقطارا عربية إلى أطراف غير عربية. واستفادت هذه المحـــاولات من ظاهرة الإقليمية الجديدة التي تستغل عجز مجموعة محدودة من الـــدول الناميـــة عـــن تشكيل نواة قادرة على موالاة بناء تجمع متنامي لكي تطرح عليها فكرة الجمع بين إقليميـــن أحدهما نامي محدود القدرات والثاني متقدم يسعى إلى كسر ما قد يلجـــأ إليـــه الأول مـــن الاحتماء بجدر خارجية مرتفعة أمام حركة التدفقات الاقتصادية لا ســـيما الســـلع ورؤوس الأموال. وفي هذا السياق ترحب دول عربية، كأقطار في حوض المتوسط (ومن ثم ضمـــن التجمع المغاربي) أو كتجمع قائم بين دول الخليج العربية بعقـــد مشـــاركات مـــع الاتحـــاد الأوروبي[١٩٨]. غير أن الأخطر من ذلك محاولات طمس الهويـــة العربيـــة وراء الشـــرق أوسطية، بغرض فرض أطراف خارجية، وبخاصة إسرائيل علـــى المنطقـــة. ورغـــم أن الدعوة لهذا المشروع خفتت مع تعثر مسيرة جهود السلام، فإن محاولات إحيائه لا تـــزال تتكرر من حين إلى آخر، رغم تصاعد الرفض العربـــي لـــه[١٩٩]. وقـــد اســـتفزت هـــذه المحاولات الفكر العربي، وجرى التعامل معها على أنها بدائل مرفوضة للتكامل العربـــي. ورغم صحة هذه المقولة فإن العكس غير صحيح، بمعنى أنه لا يجب النظر إلى التكـــامل العربي على أنه بديل لها، إذ أن هذا ينتقص من قدره كمشروع أصيل.

٦) التقارب بين الأنظمة وغلبة نظام السوق

كان من أهم العقبات التي وقفت في طريق التكامل الاقتصادي العربي خلال الستينات، التباين بين أنظمة الدول العربية، وتخوف بعضها من غلبة الفكر الاشتراكي على المســـعى

التكاملي الذي قويت الدعوة إليه كجزء من المد القومي الذي تصاعد منذ الخمسينات. من جهة أخرى فإن الفلسفة التي قام عليها المنهج التبادلي كانت تفترض إحداث تأثير غير مباشر على الوحدات الاقتصادية من خلال تغيير أوضاع الأسواق، ورغم ذلك فإن الدول التي بادرت بالانضمام إلى السوق العربية المشتركة كانت تعتمد القطاع العام والتخطيط الشامل أساسا لتسيير اقتصاداتها، وهو ما جعل التطبيق محدود الفاعلية. من جهة أخرى فإن مشكلة أسلوب صنع القرار في محاولات الأخذ بالمنهج الإنتاجي من خلال التنسيق الاقتصادي القطاعي والكلي كانت تصطدم برفض التخطيط على المستوى القومي، واقتصاره على المستويات القطرية، وهي نفس المشكلة التي واجهت الدول الاشتراكية في تجمعها الإقليمي. ويشار الآن إلى أن قيام عدد من الدول العربية بتطبيق برامج إصلاح اقتصادي قوامها تمكين آليات السوق من توجيه عمليات اتخاذ القرار على المستوين الكلي والإفرادي، يجعل من الممكن خلق ظروف أفضل لاتباع المنهج التبادلي[٢٠٠]. غير أن القضية التي تظل بحاجة إلى نقاش هي صلاحية المنهج التبادلي ذاته بالنسبة لأوضاع دول لا تزال في المراحل الأولى من مراحل النمو، وهو ما سنتناوله فيما بعد.

٧) العامل السياسي وقضية المشاركة

ذهب الميثاق القومي للعمل الاقتصادي القومي إلى المناداة بتحييد العمل الاقتصادي المشترك عن الخلافات العربية وإبعاده عن الهزات والخلافات السياسية الطارئة، وهو ما يعكس تصورا بأنه لا بأس من أن تظل احتمالات حدوث مثل هذه الخلافات قائمة، ولكن المهم ألا نتركها تؤثر سلبا على هذا العمل. غير أن الكثير من الأدبيات العربية تردد اتهامات بغياب الإرادة السياسية، مع افتقاد مقومات المشاركة الشعبية في البناء التكاملي العربي. ويعكس هذا بدوره تصورا بأن الإرادة الشعبية منحازة إلى خيار التكامل، وأن العائق الأساسي يكمن في الأنظمة بوجه عام. وتكتمل الصورة بالقول أنه مع ما أشرنا إليه من تحولات إلى نظام السوق تتاح الفرصة أمام القطاع الخاص لتوجيه العمل المشترك الوجهة السليمة. وواضح أنه من الضروري مناقشة هذه الدعاوى لتبين أوجه الصواب والخطأ فيها. ونشير أولا إلى أن العامل السياسي قد عمل في اتجاهين متضادين. فقد جاءت

الدعوة إلى التكامل الاقتصادي من رجال السياسة في وقت كانت الدعوة إلى الوحدة العربية في أوجها. أما التردد بشأنها فجاء من أهل الاقتصاد، على نحو ما أوضحته المناقشات حول الوحدة الاقتصادية العربية. وسواء في بدايات العمل المشترك أو حاليا لدى بناء المنطقة الحرة الكبرى، فإن الأنظمة القطرية خضعت لفئات الضغط لديها، لتطالب باستثناءات تفرغ العملية من موضوعها. ومع قلة ما يتم إنجازه فإن النكوص عن تطبيقه يصبح أداة (سلمية) في دعم مواقف الدول في خلافاتها بحكم أنه يحرم الأطراف الأخرى من منافع تحققت، وهو تصرف يعترف به المجتمع الدولي، الذي تتخذ فيه الدول الكبرى أداة العقوبات الاقتصادية وسيلة لتحقيق مآرب سياسية أقل كلفة من استخدام القوة المسلحة. والعيب ليس في هذا السلوك بحد ذاته بل يكمن في أمرين. الأول هو أنه لا توجد ضوابط تكفل رشاد التصرفات السياسية، خاصة في ظل أنظمة تفتقد المساحة الدنيا من الديموقراطية. والثاني هو أن التنظيم التكاملي ارتضى حرمان مؤسسات التكامل العربي من سلطة اتخاذ القرار الذي تلتزم به الأقطار الأعضاء، ومن ثم يصبح التحرك في النطاق التكاملي الذي لا ينصب بصورة مباشرة على القوى الداخلية، هو الأيسر سياسيا. غير أن هذا ليس عيبا في ذلك التنظيم بقدر كونه سمة لغياب الديموقراطية على المستوى الوطني. فاتخاذ القرار الفوقي لا يكفل سلامته إلا وجود سلطة تشريعية تمثل فيها الفئات المختلفة المعنية تمثيلا سليما، ولا يصونه إلا وجود نظام قضائي أقرب في طبيعته إلى المحاكم الدستورية العليا، يوفر في نفس الوقت ضمانات لحقوق المواطنين. ولم يكن من المتيسر إقامة مثل هذا التنظيم قوميا مع غيابه قطريا. ولذلك يؤكد عدد من الكتاب على قضية توفير نظم ديموقراطية كمطلب ضروري لتحقيق تكامل عربي جاد ومجدي[٢٠١]. يرد في هذا المقام ما يترتب على تصاعد دور القطاع الخاص، وما قد يحصل عليه من إمكانيات أكبر للمشاركة، خاصة في ظل الدعاوى التي تربط بين سيادة السوق في المجال الاقتصادي، والديموقراطية في المجال السياسي، وهو ربط غير صحيح. لذلك فلا يكفي إحاطة مؤتمرات رجال الأعمال والمستثمرين العرب بالرعاية، خاصة في ظل العائد المحدود منها، إذ تتحول إلى منابر لمطالبات بامتيازات تكفل الربحية ولو على حساب المجتمع. وعلى أي حال فإنه لا يجب اختزال المجتمع إلى فئة منه، تتناقض مصالحها مع مصالح

فئات أخرى. ويجعل هذا من الضروري الاهتمام بقضية التنظيم المجتمعي على نحو ما سنبينه فيما بعد.

٨) الأهداف العاجلة والآجلة وقضية الوحدة السياسية

يتميز التوجه نحو التكامل الاقتصادي عن مجرد التعاون بأنه يعتمد تسلسلا مرحليا للأهداف بحيث تعتبر الأهداف العاجلة بمثابة خطوات للوصول إلى أهداف آجلة، تأخذ بحكم التعريف صفة الاندماج بين أطراف التجمع التكاملي. ويشير المنهج الوظيفي الذي أرست أسسه أوروبا، والذي تُقتفى آثاره في التجربة العربية، إلى أن الهدف النهائي هو تحقيق الوحدة السياسية بحكم أنها الصيغة المفضلة لبلوغ المجتمعات المعينة غاياتها التي تجمع بين الاستقرار والازدهار ومواصلة النمو بصورة مشتركة. وقد اعتبر التكامل الاقتصادي في أجل وسيط خطوة ضرورية لتوفير الأرضية التي تحقق المتطلبات المجتمعية لإقامة وحدة سياسية. ومن ثم فإن المراحل الأولية تتحدد لها أهداف عاجلة مشتقة من هذا الهدف الأبعد. وإذا كانت الأهداف العاجلة تتميز بإمكان تحقيقها في تحرك من حالة الفرقة إلى حالة التجمع، فإن جدواها تتوقف على قدرتها على توليد حركة لتحقيق أهداف عاجلة جديدة أقرب إلى الأهداف النهائية التي لا يجب أن تغيب عن البال. وهكذا فإن غياب هدف الوحدة السياسية عن معظم ترتيبات التكامل بين دول نامية، بما في ذلك الدول العربية، كان مسئولا عن عدم تمكن أي منها من تجاوز المراحل الأولى للتكامل الاقتصادي، التي قلما بلغت صيغة الاتحاد الجمركي. كما أنه يعتبر مسئولا عن إفساح المجال لإقامة تجمعات إقليمية جزئية على حساب التجمع الأكبر، كما حدث في المجموعة الأندية ضمن رابطة أمريكا اللاتينية، ومؤخرا في ظهور الميركسور. ومن ثم فإن علينا أن ندقق في موقع الوحدة السياسية من أي محاولة جادة للتكامل. فإذا كان هذا صحيحا فإن علينا أن نناقش فاعلية المنهج المقترح للتكامل من حيث قدرته على تحقيق تقدم حثيث نحو الوحدة السياسية على المدى البعيد.

٩) البراجماتية والتراكم في العمل المشترك

وتختلف النظرة إلى العلاقة بين الأهداف المختلفة بين التوجهات التي تستهدف تحقيـق التكامل الإقليمي، وتلك التي تكتفي بالوقوف عند حدود عمل مشترك أميل إلى التعاون منـه إلى التكامل. فالفارق هو في حقيقة الأمر الذي يميز المنهج الوظيفي (المحدث) على المنهج التعاملي الذي يكتفي بتراكم خطوات العمل المشترك دون التزام بـأهداف آجلـة ولكنـها تتصف بأنها مرصودة لأجل منظور، وليس كمجرد إمكانية قد تتحقق في وقت غير معلوم. ويقتضي هذا وضع استراتيجية لاختيار المسار الأمثل لتسلسل الأهداف، وهـو مـا دفـع المجتمع العربي لتبني فكرة استراتيجية للعمل الاقتصادي العربي المشترك. وكما رأينا فـإن ارتباط المحاولة بصيغة العمل المشترك سمحت بظهور اتجاه يميـل إلـى اتبـاع منـهج براجماتي يكتفي بما هو قائم مطلق عليه إسم "القطاع المشترك" والعمل على تعزيزه بما هو ممكن في الأجل المنظور. وكان معنى هذا تقييد الاستراتيجية بما هو متاح من فرص بـدلا من وضع تصور لوضع منشود يجري اتخاذ ما يلزم لبلوغه. وفي نفـس السـياق اتجـه المجتمع العربي مؤخرا إلى الاكتفاء بإقامة منطقة تجارة حرة كبرى كل ما يميزهـا أنـها تضم جميع الدول العربية، دون امتلاك رؤية واضحة لما بعدها. ورغم أن الصيغة النهائيـة للاستراتيجية تجاوزت هذه النظرة المحدودة، فإنها اكتفت بتحديد أهداف وأوليـات لأجـل محدود دون إثبات جدواها في تحقيق الأهداف الأبعد التي أشير إليها على سبيل التذكـرة. ومع ذلك فإن التمسك بصيغة العمل المشـترك كبديـل للتكـامل الإقليمـي، أحـال هـذه الاستراتيجية إلى وثيقة تاريخية يرجع إليها بين حين وآخر. كما أن تحويل خطـة العمـل المشترك التي كان يفترض فيها أن تترجم الاستراتيجية إلى خطوات عملية تتولى تنفيذهـا الأقطار المعنية وأجهزة العمل المشترك العربية، إلى خطة مشروعات مشـتركة بموجـب ميثاق العمل الاقتصادي القومي، جاء تأكيدا للمنهج البراجماتي الذي أدرك الفكـر العربـي قصوره من قبل.

١٠) المنهج الاتحادي مقابل المنهج الوظيفي

ورغم أهمية البناء المرحلي لخطى العمل نحو الوحدة، فإن اتباع المنهج الوظيفي المحدث، والذي اعتمد كأساس للمنهج التبادلي، عجز عن إثبات فاعليته في ظل ظروف الدول العربية بحكم أنها دول نامية. ولعل هذا هو ما دفع بعض الكتاب العرب إلى طرح تصور آخر للمراحل "يبدأ .. بالتقارب لينتقل إلى التعاون فالتكامل فالتوحد"[٢٠٢]. وإذا كان هذا يمكن اعتباره تحركا واقعيا في ظل أوضاع التجزئة التي يعيشها العالم العربي، فإننا يجب ألا ننسى أن نصف القرن الماضي بدأ بمحاولات التعاون فكان مآله إلى ما نراه اليوم. وإذا كانت المرحلة النهائية تنطوي على توحد وليس توحيد، مما يعني توفر إرادة مشتركة للوصول إلى الوحدة دون أن تفرضها إرادة قائد عربي أو إقليم قاعدة[٢٠٣]، فإن العبرة هي بخلق هذه الإرادة المشتركة التي تدفع باتجاه التقارب على أقل تقدير، وتكفل استمرار المسار لاستكمال التوحد. وهكذا نواجه جدلية العلاقة بين الإرادة المشتركة والهدف النهائي. فمنطق المنهج المرحلي هو المساعدة في بناء الإرادة المشتركة، من خلال الاتفاق على كيفية التدرج وهدفه النهائي المشترك. بالمقابل، فإنه إذا صح أن هناك حاجة لقبول التوحد كصيغة نهائية، فإنه يكون من المهم البدء بضمان توفر قدر من الإرادة المشتركة لاتخاذ التوحد كهدف نهائي مشترك. ويعني هذا أن هناك حاجة لاعتماد المنهج الاتحادي كنقطة انطلاق للحوار الذي يساعد على دفع الحركة باستمرار.

ثالثا – موجبات التكامل العربي

١) الارتفاع بالأداء التنموي

من الأمور المتفق عليها أن من أهم دوافع الدول النامية إلى إيجاد تكامل فيما بينها هو إدراكها أن هذا يعزز قدراتها جميعا على تحقيق تنمية أفضل مما تستطيعه منفردة في عالم يتسم بعدم التكافؤ. ورغم أنه كان من بين أهم دوافع الدول العربية إلى طريق العمل المشترك فيما بينها هو اشتراكها في هذه الرغبة، إلا أن أسلوب التبرير أدى إلى نوع من الخلط بين المقدمات والنتائج. فهناك تيار فكري سائد يربط بين فترات ازدهار الوطن

العربي ووجود نوع من الوحدة جعل منه أمة واحدة. وبالتالي فإن وجود مصلحة للرأسمالية العالمية في تفتت الوطن العربي إلى أقطار متفرقة يعتبر مسئولا عن تخلف كل منها، ومن ثم فإن الوحدة تمثل منهجا للرد على المحاولات الرأسمالية التي تعتبر مسئولة عن التخلف. وهكذا يقود هذا التفكير إلى أن السعي إلى الوحدة هو القادر على استعاد قدرات كانت تتمتع بها الشعوب العربية وحرمتها قوى الاستعمار منها. وبهذا المعنى فإن اعتبار الوحدة هي الرد على التجزئة المسئولة عن التخلف كان أول منطلقات استراتيجية العمل المشترك. ورغم ما لهذا القول من وجاهة لا يمكن إنكارها، إلا أن صياغته على هذا النحو تنطوي على أمرين كانا السبب فيما أشارت إليه الاستراتيجية من قصور المحاولات السابقة للعمل المشترك في التغلب على التجزئة. الأول أن مرجعية الوحدة هي مرجعية تاريخية، تجعل منها شرطا لازما وكافيا للنهوض بالتنمية العربية، ومن ثم يكفي تبنيها كهدف بحد ذاتها، دون اعتبار للعوامل الداخلية للتخلف والتقدم. الثاني هو استنكار القطرية كظاهرة مضادة، مما استبعد الدوافع القطرية التي لها وزن كبير في قضايا التنمية. والواقع أنه بحكم أن التنمية تتعلق أساسا بالمستقبل، وأن المستقبل، انطلاقا من واقعنا الحالي، ينطوي على قدر كبير من التغيرات، فإن التعامل مع التكامل العربي يجب أن ينطلق من نظرة مستقبلية تأخذ الاختلافات عن الماضي في الاعتبار. وإذا استمر العمل بالمنهج المرحلي، فإن الأمر يقتضي وضع التنمية القطرية العربية في إطار قومي، وهو ما يعطي المنهج الإنتاجي التنموي أفضلية على المنهج التبادلي الذي يأتي دوره لاحقا.

٢) ترشيد استخدام الموارد

تردد في الأدبيات العربية أيضا أن الوطن العربي يتميز باختلالات حادة في نسب الموارد في دوله، مما يجعل النظرة المتكاملة تخفف من حدة هذه الاختلالات، ومن ثم تستطيع الدول المختلفة تخفيف ما تعانيه من نقص في موارد تتوفر لدى دول أخرى، كما تجد الموارد التي تتصف بالوفرة لدى بعض الدول فرصة مناسبة للتوظيف حيث يشتد الطلب عليها. وفي هذا السياق يعتبر الوطن العربي في وضع يفضل ما تعيشه مناطق نامية أخرى، نظرا لتمتع بعض أقطاره بوفرة في رؤوس الأموال، التي لا يزال قدر لا يستهان

به يستثمر في الخارج، وهو ما يساعد على التخفيف من حدة مشكلة تعاني منها الدول النامية محدودة الدخل بوجه عام. إلى جانب ذلك فإن العالم العربي يتميز بظاهرة تجعل منه حالة فريدة، وهي أن وفرة رأس المال لدى بعض أقطاره تقترن بندرة نسبية في القوى العاملة، لا سيما تلك المطلوبة للعمل في مهن محدودة الأجر، مما دفعها إلى أن تجلب الأيدي العاملة من مناطق توفرها بأجور منخفضة نسبيا. وفي هذا الصدد يرد أمران: الأول أن تستعاد رؤوس الأموال العربية من توظيفاتها الخارجية إلى داخل الوطن العربي؛ والثاني إعطاء الأولوية لليد العاملة العربية على تلك الوافدة من خارج الوطن العربي. والواقع أن الظاهرتين هما وليدتان للاعتبارات الاقتصادية، من حيث ربحية الاستثمارات ومحدودية مخاطرها، ومن حيث انخفاض الأجور النسبية، فضلا عن اعتبارات اجتماعية كان لها بعض السلبيات في عدة حالات. ولعل هذا هو ما جعل مفهوم السوق المشتركة يغلب على الفكر العربي، وأدى لإعطاء انتقال عناصر الإنتاج، لا سيما العمل، موقعا متقدما في المسار التكاملي. والواقع أنه لم تكن هناك حاجة لتوجيه عملية انتقال العمل، لأنها خضعت لاعتبارات العرض والطلب، واتخذت شكلا استكماليا أكثر منه تكامليا، بحيث تبدأ الهجرة المعاكسة حالما تنتهي الحاجة للوافدين، كما أن الظاهرة شملت وافدين من دول غير عربية لا يجري النظر إلى تكامل معها. وإذا كان الطلب ضروريا في حالة القطاعات غير الاتجارية، كالبنية التحتية والخدمات الأساسية، فإن الطلب في حالة القطاعات الاتجارية يمكن أن يتم في إطار تطوير لها كبديل للتجارة البينية، أو للدخول في نشاطات توجه منتجاتها إلى التصدير الخارجي، وأخرى لا تتوفر خبرة كافية فيها لدى الدول المرسلة للعاملة، خاصة القطاعات كثيفة الطاقة وكثيفة التكنولوجيا. ولعل هذه الظروف والتخوف من اختلال التركيبة السكانية كانت خلف عدم إخضاع حركة العمالة لتنظيمات تكاملية حيث أحجمت الدول المستقبلة للعمالة عن المشاركة في اتفاقيات تنظيم انتقال اليد العاملة. من جهة أخرى فإن قوة جذب الأسواق المالية العالمية طغت على حركة الاستثمار، حتى لدى الدول التي تعاني من عجز. ورغم كل المحاولات التي بذلت لتطوير ما يسمي مناخ الاستثمار، ظلت حركة الاستثمارات البينية متواضعة. والواقع أن مفهوم انتقالية عناصر الإنتاج من خلال سوق مشتركة لا ينطلق من تصحيح خلل في توزيع

الموارد، بل مرجعه ترشيد استخدام الموارد، وتقريب مستويات الدخل بين أعضاء التجمع الإقليمي. ويتطلب هذا الترشيد البدء بتنمية تكاملية تعيد هيكلة اقتصادات الدول الأعضاء على نحو يقلل من حدة الاختلالات في ظروف عرض وطلب العناصر المختلفة، ويسمح بتوطين العناصر التي تحتاجها الهياكل المصححة، حتى ينتفي عن الانتقال صفة الاستكمال التي تتسبب فيها الندرات المطلقة لا النسبية.

٣) تنامي ظاهرة التكتل الإقليمي

أصبحت ظاهرة التكتل الإقليمي من الظواهر الشائعة في مختلف أرجاء العالم، والتي تستند إلى مقولة أنه لا مكان في ظل الكوكبة إلا للكيانات الكبيرة. وفي هذا السياق لا ترشح للنمو السريع خلال المرحلة المقبلة إلا لتلك الكيانات التي تشكل "كتلة حرجة"[٢٠٤] critical mass، بمعنى أن يكون لديها قاعدة كافية من حيث عدد السكان ومستوى الدخل. ومثل هذه الكتلة لا تتوفر لأي من التجمعين الإقليميين العربيين، الخليجي والمغاربي، بينما تتوفر على المستوى القومي العربي. ومن ثم فإن التوجه بالتكامل العربي إلى المستوى القومي، يمثل حاجة موضوعية تفرضها التغيرات التي أصابت الأوضاع العالمية، والتي ستسود في المستقبل المنظور. غير أن العبرة ليست بمجرد كسر حدود الحجم، وإلا لكانت جميع الدول الأكبر هي الأكثر تقدما. بل تظل العبرة بما يقوم به الكيان الكبير من جهود لتحقيق التنمية، وآخر الأمثلة على ذلك الصين. وفي حالة تكتل إقليمي تكون العبرة أيضا بما يتخذ من خطوات لإحداث التنمية المشتركة، وهو ما يفرض مرة أخرى المنهج التنموي. ولو صح القول بأن التجارة هي محرك النمو، لكانت التجارة العالمية خيرا من التكتل الإقليمي القائم على تعزيز التبادل التجاري البيني.

٤) أصالة التكامل العربي

اتسم العمل العربي المشترك في مراحل عديدة من مسيرته بصفة رد الفعل في مواجهة تحديات خارجية. فعند نشأة السوق الأوروبية المشتركة جرت محاولات لتكييف هذا العمل بما يساعد على مواجهة ما قدر أنه آثار سلبية لقيامها. وانبثق عدد كبير من القرارات

كردود فعل لخطوات اتخذتها إسرائيل، وبخاصة بالنسبة إلى التغلغل في الأسواق الأفريقية. وحاليا تتصاعد الدعوات لمواجهة محاولات إلحاق أجزاء من العالم العربي بترتيبات إقليمية دخيلة، من أهمها المشاركات الأوروبية التي بدأت تتخذ طريقها إلى أرض الواقع، والشرق أوسطية التي تتخذ أبعادا مختلفة يبدأ بعضها ثنائيا مع إسرائيل وتظل الأخرى، ثلاثية أو أوسع، مدخرة إلى الوقت الذي يناسب ظهورها. ورغم الاستسلام للمشاركات الأوروبية تطلق دعاوى لجمع صفوف الدول العربية المتوسطية ولكن في كنف تلك المشاركة، مما يضعها كمجموعة في موقف التبعية من السياسات التي تمليها المصالح الأوروبية. من جهة أخرى فإن المطالبات بإعادة إحياء التكامل العربي من أجل التصدي للمشروع الشرق أوسطي يضفي على هذا التكامل ملامح مستمدة من الاختيارات التي يطرحها المشروع الأخير. وكما أوضحنا من قبل فإن النظرة الصحيحة للتكامل العربي هي اعتباره مشروعا أصيلا، وليس مجرد درع يقي الدول العربية من سلبيات تتعرض لها. ويعني هذا أن تأخذ صياغة المشروع العربي في الاعتبار رفع القدرة العربية على التعامل مع البدائل المطروحة من خارجه، وإجبار الأطراف الخارجية على التعامل مع الوطن العربي ككتلة واحدة لها مواقف موحدة، وحماية الأقطار من مغبة التعامل منفردة مع قوى أكبر منها كالاتحاد الأوروبي، أو الانسياق إلى تجمع تحدد معالمه قوى معادية كما في حالة الشرق أوسطية. أي أن مواجهة المشاريع البديلة تأتي نتيجة للتكامل العربي ولا تجعل منه أداة لها.

رابعا – في متطلبات التكامل العربي

١) تدعيم وترابط البنى التحتية

لعل أهم العقبات التي تحول دون تعزيز الترابط الاقتصادي والاجتماعي بين أقطار الوطن العربي ارتفاع نسبة الصحاري فيه بالمقارنة بأي إقليم آخر. ورغم أن جميع هذه الأقطار متشاطئة، إلا أن النقل البحري يظل مرتفع التكلفة لعدم توازي حمولاته ذهابا وعودة. كما أن الجزء الأهم منه، بما في ذلك النفط، موجه للارتباط بالعالم الخارجي. ورغم ما حدث من تطوير لشبكات الطرق البرية، فإن الوطن العربي ما زال يفتقر إلى شبكات السكك الحديدية، داخل أقاليمه المختلفة وفيما بينها. وتكتسب شبكات الطاقة

الكهربائية عبر القطرية أهمية خاصة في رفع الكفاءة الاقتصادية لإنتاج وتوزيع الكـــهرباء، بل وترشح لربط الوطن العربي بأطراف تقع خارجه، في أوروبا والشرق الأوسط وأفريقيا. وحاليا تعيد الاتصالات فائقة السرعة رسم شبكة العلاقات الاقتصادية على المستوى العالمي وتساعد على تعزيز العلاقات الدولية على حساب العلاقات البينية. ومن الواضـــح أنــه لا يمكن إكساب العلاقات البينية ميزة تنافسية ما لم توضع خطة متكاملة للنـــهوض بالبنيـــات التحتية داخل الأقطار العربية وبينها. وقد لعبت أجهزة العمل العربي المشـــترك، لا ســـيما الصندوق العربي للإنماء، دورا مهما في هذا المجال، كما اعتبرته خطة العمـــل العربـــي المشترك (التي لم تقر) من أولوياتها المتقدمة رغم عدم ورود نـــص صريـــح بـــها فـــي استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك.

٢) بناء التشابك الاقتصادي

ورغم أهمية ترابط البنيات التحتية، فإنه لا يكفي لخلق ترابط اقتصادي فوقي بصـــورة تلقائية. من جهة أخرى فإن بطء حركة التكامل الاقتصادي العربي لا يرجع إلى مجرد كون الاقتصادات العربية متنافسة في عدد محدود من المنتجات الاستهلاكية الخفيفة التـــي نشـــأ معظمها في ظل الأخذ بسياسة الإحلال محل الواردات، بل لأن هذه المنتجات غالبـــا مـــا تعتمد على استيراد نسبة عالية من مستلزماتها الرأسمالية والإنتاجية مـــن خـــارج الوطـــن العربي. وبالتالي فحتى لو أدت جهود التكامل إلى زيادة فرص تبادل بعض هذه المنتجـــات، فإن الآثار غير المباشرة لتوسع الإنتاج لا تسهم بالقدر الكافي فـــي تنشـــيط الاقتصـــادات المحلية أو في خلق المزيد من المبادلات بين الأقطار العربية. ففي ظل الـــهياكل القائمـــة تلعب عوامل العرض والطلب في تعزيز العلاقات مع العـــالم الخـــارجي علـــى حســـاب النشاطين المحلي والبيني. ومن هنا تأتي أهمية البدء بتنمية تكاملية، بمعنى تنميـــة تســـاعد على بناء تشابك اقتصادي فعال داخل الأقطار العربية وفيما بينها. فإذا تحقق ذلك فســـوف تحقق خطوات التكامل التنموي آثارا إيجابية مضاعفة وهو الدور الأساسي للتكـــامل فـــي تعزيز مسارات التنمية القطرية.

٣) تصويب مفهوم اتساع السوق

من أهم المبررات التي تساق للتدليل على جدوى التكامل وأهميته، أنه يـــهيئ فرصـــة لرفع كفاءة منشآت إنتاجية من خلال العمل في سوق إقليمية واسعة، تخفف من القيود التـــي يفرضها ضيق الأسواق القطرية، لا سيما في دول نامية محدودة الحجم. ومثل هذا القـــول يصح بالنسبة لدول تقوم بينها تشابكات اقتصادية يعرقل نموها وجـــود عوائـــق حدوديـــة تضعف من اقتصاديات مشروعات أنشئت في الأقطار المعنية تسعى للتصدير إلى شريكاتها في التجمع التكاملي. في نفس الوقت تشجع السوق الإقليمية الاستثمارات الخارجيـــة علـــى التوطن في مواقع داخلها للاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير، إذا ما تحققت لـــــها وفـــورات خارجية مناسبة. وقد كانت هذه من أهم عوامل نجاح التكامل الأوروبي، واســـــتفادته مـــن وفود استثمارات أمريكية. ومع تقدم العمل في التكامل واستنفاد منافع التوســـــع التجـــاري، تصبح فاعلية التكامل متوقفة على قدرة المنشآت القطرية على التوسع من خلال اندماجـــــها معا عبر الحدود. أما في الدول النامية فإن ضعف العلاقات البينيـــة فـــي ظـــل الحمايـــات القطرية وتماثل البنيات الاقتصادية، يزيد من الآثار الانحسارية التي تصحب عمليات خلـــق التجارة حيث تتم على حساب منشآت قائمة تتمسك ببقاء الحماية اللازمة لبقائـــــها، منشـــئة قوى ضغط ضد الإجراءات التكاملية. وإذا كان انتقال رؤوس الأموال بين الدول العربية قد حظي باهتمام المجتمع العربي فقد غلبت عليه محاولات الاستفادة من الأسواق القطرية بدلا من التوجه للسوق الإقليمية. وكما بينا سابقا فإن الأجدى هو اتفاقيات التشغيل المشترك التي تساعد في الوقت نفسه على تعزيز التشابك بين الاقتصادات الأعضـــــاء. أي أن المطلـــب الأولي هو خلق اقتصاد إقليمي قبل الحديث عن سوق إقليمية.

٤) تعظيم الاستفادة من النفط

لا جدال أن النفط كان له دور ملموس في رسم مسار العمل العربي المشترك، خاصـــة من خلال المحور المالي، وبالنسبة للدول التي يحظى فيها النفط بوزن كبير في اقتصاداتها. غير أن الدور المالي يمر أساسا من الأسواق العالمية التي يجري خلالها تحويل الأصـــــول النفطية العينية إلى أصول مالية، منشئة ثروات لا تستند إلى قاعدة إنتاجية صلبة. ومن ثـــم

فإن تأثيره على العلاقات العربية اقترن بتقسيم للدول العربية إلى دول تعتمد على الثروة النفطية، وتكتفي باستخدامها في إقامة علاقاتها البينية على أساس وضع الدول العربية الأخرى في موضع المتلقي لمعونات تشاركها فيها دول أخرى نامية، مع السماح بتدفقات من الأيدي العاملة المغتربة وفقا لاحتياجاتها، مع المناداة في استراتيجياتها التنموية القطرية أو الإقليمية (بالنسبة للدول الخليجية) بتنويع قواعدها الإنتاجية وتخفيف حدة الاعتماد على النفط. ورغم التذبذب في أسعار النفط فقد ظل وزنه كبيرا في تلك الدول، بينما عجزت العلاقات البينية المرسومة على هذا النحو عن تحقيق تشابك عضوي بين الاقتصادات العربية، رغم أن استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك جعلت هذا الارتباط، لا سيما في الجانب الإنتاجي، من بين أهدافها. وكان النفط بذلك دافعا إلى انسلاخ الدول النفطية عن التكامل القومي، سواء من خلال الأوابك أو مجلس التعاون الخليجي، والحرص على إبقاء النفط بعيدا عن القضايا السياسية القومية. ونظرا لتغير هيكل موارد النفط في المرحلة المقبلة، بتراجع إنتاج بعض الدول العربية ودول خارج الوطن العربي، فإن الأمر يدعو إلى وضع استراتيجية للتعامل مع النفط في ضوء تصور تكامل اقتصادي عربي بدلا من الاعتماد على النفط كمحدد لمسار التكامل العربي، أي رسم صورة لاقتصاد عربي وتنمية عربية بلا نفط، وتوظيف الموارد النفطية في ضوئها مع أخذ التطورات المحتملة لاقتصاديات النفط عالميا.

٥) تطوير التنظيم المجتمعي

يتجه التفكير في قضايا التنمية إلى تغليب البعد المجتمعي بمعناه الشامل على البعد الاقتصادي، خاصة مع تزايد الاهتمام بالتنمية البشرية، وبالجوانب الاجتماعية التي وضح مدى تضررها من غلبة النظرة الاقتصادوية، ومع اكتساب التحليل المؤسسي أرضية واسعة في الأدبيات الحديثة. ولذلك شهدت أدبيات التنمية الحديث عن النهوض التنظيم المجتمعي[٢٠٥]، أو ما يسمى رأس المال الاجتماعي[٢٠٦]. من جهة أخرى فإن تجربة التكامل الأوروبي والحوار النظري حولها توضح أهمية تعزيز المشاعر بالجماعية التي تساهم في تحقيق تفاهم حول الأهداف المشتركة، وقبول لتصاعد عمليات التقارب بين

الفئات المختلفة داخل الأقطار الأعضاء وما بينها. وقد عنيت التجربة الأوروبية منذ البداية بالبعد الاجتماعي ليس من قبيل تصنيف أعضائها إلى دول مانحة وأخرى متلقية، بل على أساس المشاركة في معالجة قضايا الفئات والمناطق الأقل تقدما أو التي تتعرض لمصاعب خلال تطور مسيرة التكامل. ومع التقدم في خطى التكامل اكتسبت الأبعاد الاجتماعية وزنا أكبر وبرزت أهمية تعزيز مشاعر المواطنة الأوروبية. وواضح أن الوطن العربي، رغم تمتعه بقدر أكبر من التجانس الاجتماعي، عجز عن توظيفه في خدمة قضايا التنمية والتكامل، وساده تصور أن التعاون الاقتصادي يكفي لتعزيز مشاعر الجماعية، وهو أمر بحاجة إلى تغيير، سواء في استراتيجيات التنمية أو في ترتيبات التنمية التكاملية.

٦) بناء القاعدة العلمية والتطوير التكنولوجي

أوضحت الحقبة الأخيرة بروز عنصر إنتاجي هام، طالما أغفله الاقتصاديون، وهو عنصر المعرفة الذي يقوم على النهوض بالبحث العلمي والتطوير التكنولوجي. وساد لبعض الوقت أن هذا العنصر يمكن مقايضته بالنفط أو بالمال المتحقق منه، وهو ما خاطب إمكانيات الدول النفطية دون باقي الدول العربية، ورغم ذلك فشل في تحقيق ما عقد عليه من آمال. وفي ظل قواعد حماية الملكية الفكرية التي تتشدد شروطها في الوقت الحالي، وارتباط حركة المعرفة بحركة رأس المال، تراجعت أهمية التكاثر المالي الذي ظن العرب أنه يستطيع أن يحقق التنمية لأصحابه وأن يوظف قاعدة لإقامة علاقات عربية سوية، خاصة مع عدم تحقق التساوي بين جانبي الأخذ والعطاء. وتوضح التجارب المختلفة أن القطاعات القائدة للتنمية هي التي تتميز بارتفاع محتواها المعرفي التكنولوجي، وهو ما يجعل التنمية رهنا بالسيطرة على عناصر المعرفة. وقد أدركت أوروبا هذه الحقيقة فاعتمدت في تطوير تكاملها سياسات تكنولوجية مشتركة، وربطتها بشبكات للبحث والتطوير مستفيدة من تقدم الاتصالات، خاصة وقد اتضح أن التطوير التكنولوجي يتجاوز قدرات الأقطار الأعضاء رغم تقدمها وكبر حجم عدد منها. وحتى يستطيع العرب مواجهة المنافسة العالمية التي يزيد من حدتها الاندفاع المستمر نحو مزيد من الانفتاح على الأسواق العالمية، فإنه لا بد من امتلاك قدرات البحث والتطوير، وهو ما لا يتم إلا من خلال ترتيب

تكاملي نظرا لمحدودية الموارد البشرية والمادية اللازمة لتطوير المعرفة. فضلا عن ذلك فإنه في ظل توجه العديد من الدول العربية إلى الدخول في المجالات كثيفة المعرفة، فإنها يحتمل أن تدخل في صراع تنافسي هي في غنى عنه. كما أن الدول الأقل نموا يزداد تهميشها مما يعوق تكاملها مع الآخرين.

٧) تطوير مفهوم الاعتماد المتبادل

يرتبط نجاح التقدم نحو التكامل الإقليمي بمدى النجاح في تعزيز أواصر اعتماد متبادل بين أعضاء التجمع الإقليمي، يفوق ما يقوم بينها وبين أطراف من العالم الخارجي. وفي ظل وجود تفاوت في هياكل هذه الدول يعني الاعتماد المتبادل أن كلا منها يجد لدى الآخرين ما ينقصه، ويزودهم بما يحتاجونه منه. وقد يكون هذا راجعا إلى تفاوت في الهبات من العناصر المختلفة، وهو ما يجعل التبادل غير متقابل، إذ يتوقف الأمر على مدى الحاجة إلى العناصر الشحيحة ومدى توفرها لدى أطراف بعينها. فحركة العمالة ورأس المال تجري بصورة منفصلة وفقا لحاجة الأطراف التي تشعر بنقص فيها، فإذا سدت هذا النقص توقفت عن طلب المزيد، وربما أعادت بعضا مما استقدمته في الماضي. بالمثل فإن وفرة المال تجعله ينتقل من موقع لآخر دون أن يصحب ذلك انتقال لرؤوس أموال عينية، اكتفاء بما يدره من عائدات. وإذا اتخذت المعاملات شكل تحويلات أحادية الجانب، مثل المعونات التي تقدمها دول غنية إلى أخرى فقيرة، أو تحويلات العمال المغتربين لمدخرات يجمعونها في مواقع العمل الخارجية' فإنها لا تعبر عن تكامل بالمعنى الدقيق، لأنها وليدة ظروف عارضة وليست راجعة إلى تغيير في هيكل العلاقات التبادلية. ومن ثم فإن الاعتماد المتبادل الذي يؤخذ في الاعتبار لخلق تكامل اقتصادي هو ذلك الذي تتقابل فيه الحركة في كل نوع من التدفقات بين الدول أعضاء التجمع التكاملي. من هذا القبيل حركة التبادل السلعي الذي يقوم على أسس من التكافؤ التي تغيب عن الأسواق الدولية، وحركة رأس المال من موقع لآخر تحسينا لفرص الاستثمار وليس سدا لنقص هيكلي، وانتقال الأفراد من موقع لآخر ومن عمل لآخر على نحو يماثل ما يتحقق داخل حدود الاقتصادي الواحد. وواضح أن هناك الكثير الذي يجب عمله في هذا السبيل في الوطن العربي نتيجة

التفاوتات الحادة في الهياكل الاقتصادية. من جهة أخرى فإن احتمالات هـذا النـوع مـن الاعتماد المتبادل تتزايد كلما تسع نطاق التجمع التكاملي، وهو ما يقلل من فاعلية التجمعات الإقليمية العربية بالمقارنة بالتجمع القومي.

٨) اعتماد مفهوم التنمية المستقلة بالاعتماد الجماعي على النفس

هناك اتفاق عام بين الباحثين العرب على أن العمل العربي المشترك يجب أن ينطلـق من مفهوم التنمية المستقلة بالاعتماد الجماعي على النفس(٢٠٧). وقد أدى هـذا إلـى تبنـي استراتيجة العمل المشترك في منطلقاتها مبدأ "الاعتماد القومي على الذات، وإزالة التبعيـة الاقتصادية وإنجاز مهام الاستقلال الاقتصادي". ولا ينتقص من صلاحية هذه العبارة تنامي ظاهرة الاعتماد المتبادل في إطار العولمة التي تتسارع خطاها الآن. فالتبعية الاقتصاديـة تعني استلاب القوة على تعيين الاختيارات واتخاذ القرارات، ولا يعنـي الخـلاص منـها السعي إلى الانكفاء على الذات في عزلة اقتصادية. فالاستقلال الاقتصادي المنشـود "هـو المدى الذي تملكه الدولة من حرية الاختيار وحرية القرار"(٢٠٨). غير أن هذا المدى يتوقـف على مقدار التوافق بين أهداف الدولة وتوجهاتها مع أهـداف وتوجـهات دول لا تنطـوي العلاقات معها على عناصر التبعية، الفعلية أو المحتملة. وبالتالي فـإن نطـاق الاسـتقلال الاقتصادي وإمكاناته تتسع مع هذا التوافق، مما ينشئ نوعا من الاعتماد المتبادل المتكـافئ الذي يمكن كلا من أعضائه من تعزيز بالاعتماد على قدرات مجموع الأعضاء، وهو مـا يقصد بالاعتماد الجماعي على النفس. غير أن هذا يثير تساؤلا حول ما يفرضه هذا التوافق من قيود على السيادة الوطنية، التي رأينا أنها كانت تتخذ ذريعة للتنصل من تبعات العمـل المشترك. والواقع أننا إذا نظرنا إلى السيادة ليس بكونها تعني الانفراد باتخاذ القرار، بـل بجدوى هذا القرار، فإن الاعتماد المتبادل على المستوى القومي يوسع من نطاق السيادة ولا يحد منها. وبهذا المفهوم جرى تناول النقاط السابقة التي تصب كلها في زيادة قدرات الدول العربية على تحقيق تنمية تكاملية تعجز عن تحقيقها منفردة.

خامسا – نحو تطوير التكامل العربي

١) الحاجة لاستراتيجية تنموية تكاملية

يتضح من جملة النقاط التي تناولناها في القسم السابق أن حجم الأعمال المطلوبة من أجل بناء قاعدة صلبة للتكامل العربي هي من الضخامة بحيث يصعب إنجازها بصورة متزامنة في وقت قصير. فقضية التدرج عبر فترة غير قصيرة في بناء التكامل ليس مرجعها مجرد التهيئة النفسية لما هو أكثر مدعاة لتوفر إرادة أقوى من أجل تحمل أعبائه، بل إن الزمن مطلوب لتنفيذ الخطوات المتتالية ومعالجة السلبيات التي يمكن أن تترتب عليها مع مراعاة أن تكون الآثار الإيجابية من الوضوح بحيث تساعد على امتصاص الآثار السلبية. فمنطقة التجارة الحرة تحتاج إلى فترة يتهيأ فيها للقطاعات المختلفة فرصة توفيق أوضاعها للتغيرات في معدلات الحماية إزاء الشركاء في المنطقة. بالمثل فإن إقامة اتحاد جمركي تتطلب سعيا تدريجيا للتقريب بين الرسوم الجمركية تتغير خلاله الأوضاع التي أقيمت على أساسها الجدران الجمركية القطرية. غير أنه في ظل أن العمل المشترك الذي يقود إلى تكامل إقليمي بين دول نامية، فإن مرحلته الأولى هي التنمية التكاملية، بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية، وهي عملية متعددة الأوجه تستغرق وقتا غير قصير. غير أنها لا يجب أن تحجب عنا أنها مرحلة على طريق التحرك نحو التكامل الإنمائي الذي يمثل الوضع الذي يسود في الأجل الطويل. ومن ثم يستدعي الأمر البدء بوضع تصور لما سوف يكون عليه التكامل الإنمائي. وبحكم أن الوحدة السياسية تمثل صيغة نهائية لأي تكامل إقليمي، فإن هناك حاجة لاستطلاع إمكانيات اتخاذها كهدف نهائي والمدى الزمني اللازم بلوغها. وقد بينا في موضع آخر[٢٠٩]، أن المنهج الوظيفي قد يناسب الدول المتقدمة، بينما هناك حاجة لأخذ الدول النامية بمنهج اتحادي، باعتباره أنه أقدر على التعامل مع كل من المراحل الأولية والنهائية للتكامل. ولهذا الغرض يجب تشكيل مجموعات عمل من مختلف الفئات في الأقطار المعنية، للنظر في وضع ما يمكن اعتباره دستورا لدولة اتحادية، واقتراح الخطوات العملية لإقامتها واستخلاص استراتيجية تحدد واجبات المراحل المتعاقبة. فإذا استقر الرأي على المضي فورا نحو الوحدة، طرح الأمر على استفتاء شعبي يجري في ضوء وضوح التبعات التي تتحملها الأقطار والمكاسب التي تجنيها من الوصول إلى هذه

الوحدة. أما إذا تقرر العودة إلى المنهج الوظيفي، جرى رسم مراحل هذا العمل في تعاقب زمني واضح. ويتفق هذا مع المعنى الدقيق للاستراتيجية ويتفادى ما ترتب على غموض اتفاقيات العمل المشترك من تقاعس في مسيرته. ويؤخذ على استراتيجية ١٩٨٠ أنها اكتفت برصد بعض المبادئ الأساسية التي تتضمن أهدافا بعيدة، واكتفت برصد أهداف ممكنة على مدى عشرين عامة دون وضوح لما يليها من خطوات ولمدى قدرتها على زيادة القدرة على اتخاذ هذه الخطوات. كما يؤخذ على خطتها أنها تحولت إلى خطة مشروعات مشتركة كانت بحاجة إلى استراتيجية تنموية كجزء من الاستراتيجية العامة، بدلا من أن تكون خطة تنفذها الأقطار ومؤسسات العمل المشترك. ويجب تفادي هذه المآخذ مستقبلا. فإذا ما وضع مشروع الاستراتيجية، جرى طرحها على مؤتمر شعبي، يشارك فيها ممثلون للأجهزة الرسمية القطرية والقومية، وللفئات والاتحادات الأهلية حتى تؤخذ في قرار إصدارها الذي تتولاه قمة عربية، تلتزم بالرأي الشعبي.

٢) تطوير الإطار المؤسسي

ومع التسليم بأن هناك إفراط مؤسسي في مجال العمل العربي المشترك، إلا أن هذا يعود إلى غياب اتفاق على ما إذا كان القصد هو تعاون إقليمي أو تكامل اقتصادي أو سياسي، أم عملا مشتركا لا ضابط له. ومن ثم فما يثار من اعتراض على التضارب بين المؤسسات ومحدودة فاعليتها، يعود إلى أن الاستراتيجية التي صيغت خرجت عن الغوض الأساسي منها، وهو استطلاع أفضل منهج لسير العمل المشترك، سواء كان من خلال السوق المشتركة أو غيرها (على حد تعبير الأمين العام المساعد، زكي شافعي. الفصل التاسع/ثالثا/٣/١). وقد ترك هذا الحكم على المؤسسات القائمة إلى معيار التكلفة المالية، وهي نظرة محاسبية تتجاهل أن التكلفة تنشأ بسبب الوظائف المحددة التي تستدعي إقامة مؤسسة، أخذا في الاعتبار الإطار المؤسسي القائم. وواضح أنه إذا تقرر المضي نحو وحدة مباشرة، فإن مؤسساتها هي مؤسسات دولة الوحدة التي تتحدد في ضوء شكل تلك الدولة، وما إذا كانت اندماجية أو اتحادية (وهو الأرجح). أما إذا حددت الاستراتيجية مراحل زمنية وفقا لمنهج وظيفي، فإنه يتعين رسم خطة تحدد المهام التي يتولاها البنيان المؤسسي

التكاملي، ومن ثم إعادة تشكيل هذا البنيان وفقا للمهام، وهو ما قد ينطوي على إقامة بعض المؤسسات لمهام محدودة في مراحل مختلفة، وإنهائها باستنفاد تلك المهام لتخلفها أخرى بمهام تتفق وطبيعة المرحلة، وهو ما تظهره التجربة الأوروبية. ويعني هذا أنه يمكن أن تتوالى الاتفاقيات التي تتناول المراحل المتتالية، غير أن هذا يجب أن يتم في إطار الاستراتيجية. بالإضافة إلى ذلك فإن هناك ضرورة لاستكمال الأبعاد التشريعية والقضائية للبنيان المؤسسي، وتحديد الجهات المسئولة عن ضمان الالتزام بالقرارات التكاملية، سواء من جانب الأجهزة القطرية أو القومية.

هوامش الفصل الحادي عشر

(١٩٢) أنظر صص ٧-٩ من، محمد محمود الإمام: "العمل الاقتصادي العربي المشترك؛ تقييمه ومستقبله". **المجلة المصرية للتنمية والتخطيط** (معهد التخطيط القومي، القاهرة). المجلد الخامس، العدد الأول، يونيو ١٩٩٧.

(١٩٣) أي أن "الإنتاج قبل التجارة"، على حد قول، إسماعيل صبري عبد الله: **وحدة الأمة العربية، المصير والمسيرة**. مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٩٥. صص ٦٠-٦٤.

(١٩٤) على حد تعبير يوسف صايغ؛ أنظر، Y. Sayegh Poor Harvest of the 1980. صص ٤٨-٨٣ من، **بحوث اقتصادية عربية**، العدد (٢) خريف ١٩٩٣. أنظر أيضا صص ٦٣٣-٦٣٨ من، إبراهيم سعد الدين عبدالله: "البديل العربي". صص ٦٢٩-٦٥٥ من، **الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة**. مرجع سابق، ١٩٩٧.

(١٩٥) أنظر مثلا ص ١٢٧ من، محمود عبد الفضيل: **الفكر الاقتصادي العربي وقضايا التحرر والتنمية والوحدة**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٥.

(١٩٦) أنظر مثلا، صص ٧٦-٧٨ من، **وحدة الأمة العربية، المصير والمسيرة**. مرجع سابق، ١٩٩٥.

(١٩٧) أنظر الفصل العاشر/ثانيا من، **التكامل الاقتصادي الإقليمي، بين النظرية والتطبيق**. مرجع سابق.

(١٩٨) أنظر مثلا، محمد محمود الإمام: "اتفاقيات المشاركة الأوروبية وموقعها من الفكر التكاملي". صص ٧-٧٦ من، **بحوث اقتصادية عربية**. العدد السابع، ربيع ١٩٩٧. أيضا، بشارة خضر: **أوروبا وبلدان الخليج العربية، الشركاء الأباعد**. ترجمة حسن عبد الكريم قبيسي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تموز/يوليو ١٩٩٥. وكذلك، **الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة**. مرجع سابق، ١٩٩٧. أنظر أيضا، مهدي الحافظ (محرر): **الشراكة الاقتصادية العربية- الأوروبية، تجارب وتوقعات**. وقائع ندوة الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية وآخرين في باريس، مارس/آذار ١٩٩٩. دار الكنوز الأدبية، ٢٠٠٠.

(١٩٩) أنظر مثلا، مركز دراسات الوحدة العربية: **التحديات الشرق أوسطية الجديدة والوطن العربي**. بيروت، آذار/ مارس ١٩٩٤. أنظر أيضا، عبد المنعم السيد علي: "مسيرة التكامل الاقتصادي العربي ومشروعات التكامل البديلة الشرق أوسطية والمتوسطية". الفصل الرابع من، **الجوانب المؤسسية والإدارية للتكامل الاقتصادي العربي**. مرجع سابق، ١٩٩٨.

(٢٠٠) ويتداخل هذا مع الجدل الدائر حول دور الدولة (الحكومة) سواء في إدارة شؤون الاقتصادات الوطنية أو عملية التكامل. أنظر مثلا، صص ٧٥-٨١ من، يوسف صايغ: **التنمية العربية، من قصور الماضي إلى هاجس المستقبل**. منتدى الفكر العربي، عمان، الأردن، ١٩٩٥.

(٢٠١) أنظر مثلا، يوسف صايغ: **التنمية العصية، من التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي**. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، حزيران/يونيو ١٩٩٢. أنظر أيضا، إسماعيل صبري عبد الله: **وحدة الأمة العربية**، ١٩٩٥؛ وإبراهيم سعد الدين عبدالله: "البديل العربي"، ١٩٩٧. مرجعين سابقين.

(٢٠٢) أنظر ص ٦٥٣ من، المرجع الأخير، وهو يستند في ذلك إلى ما اقترحه إسماعيل صبري عبد الله، صص ٩٧-١٠٢ من، **وحدة الأمة العربية**، مرجع سابق ١٩٩٥.

(٢٠٣) أنظر صص ٩٩ من المرجع الأخير.

(٢٠٤) أنظر في ذلك الفصل الأول من، **التكامل الاقتصادي الإقليمي، بين النظرية والتطبيق**. مرجع سابق، ٢٠٠٠.

(٢٠٥) أنظر مثلا، محمد محمود الإمام: "التنمية العربية في عالم متغير". بحث ألقي في المؤتمر العلمي الخامس للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية حول: **الاقتصاد العربي وتحديات القرن الواحد والعشرين**. القاهرة ١٤-١٥/١١/١٩٩٨.

(٢٠٦) أنظر، Tariq Banuri *et al*: *Sustainable Human Development*. UNDP, 1994

(٢٠٧) أنظر المراجع المشار إليها أعلاه. أنظر أيضا، عبد الحسن زلزلة: **العمل العربي المشترك والاعتماد على الذات**. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨٧. (محاضرة في المعهد العربي للتخطيط).

(٢٠٨) أنظر ص ٥٤ من، **وحدة الأمة العربية**، مرجع سابق، ١٩٩٥.

(٢٠٩) أنظر، *Regional Challenges to Arab Development in the New Millennium*، مرجع سابق، ٢٠٠٠.

رقم الايداع: ٤٥١١ / ٢٠٠١
الترقيم الدولى I. S. B. N
977 - 5042 - 21 - 6


Bibliotheca Alexandrina
05408824